

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NÃO PODE SAIR DA  
BIBLIOTECA



# **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO**

**EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares**

**Rio de Janeiro**

**Brasil**

**ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP**

---

**DIRETOR-GERAL**

**João Guilherme de Aragão**

---

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO**

**Antônio Barsante dos Santos**

**DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS**

**Carlos Mário Faveret**

**DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL**

**Paulo Poppe de Figueiredo**

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO**

**Mário Lopes**

---

**DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO**

**Wilson de Souza Aguiar**

**DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO**

**Manoel Caetano Bandeira de Mello**

**DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO**

**Waldir dos Santos**

**CONSULTOR JURÍDICO**

**Clenício da Silva Duarte**

---

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

**Luiz Hildebrando de Horta Barbosa**

**DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**

**Augusto de Rezende Rocha**





DASP - BIBLIOTECA  
BRASILIA

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XX

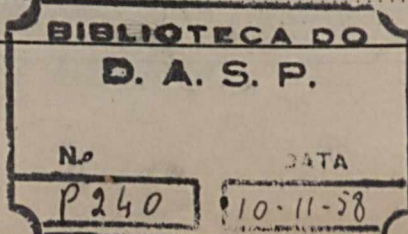
JANEIRO - 1957

VOL. 74 - N 1

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Seleção de pessoal e classificação de cargos .....	3
ECONOMIA	
✓ KEYNES e a Teoria Geral — Amílcar de Araújo Falcão .....	5
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
✓ A programação no orçamento federal norte-americano — Don Burrows (Trad. de Georges Landau) .....	17
✓ Das consequências da falta de coordenação e controle na Admi- nistração de Material — Maria Antonieta Nogueira Ribeiro ....	34
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
✓ O Tráfego e sua repercussão no urbanismo — Cap. IX — Estudos e Pesquisas — Geraldo de Menezes Côrtes .....	57
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
✓ A Evolução do Municipalismo no Brasil — A. Delorenzo Neto ....	76
✓ Da Autonomia Municipal — Reflexões sobre o regime das Cartas próprias — Aderson Dutra .....	95
✓ O Município na Colômbia: III — Antonio C. Cortés .....	103
DOCUMENTÁRIO	
✓ O Porto de Laguna — Ary Seixas .....	108
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Funcionários públicos. Impossibilidade de extensão do julgado que majorou vencimentos, por ato administrativo .....	121

	Págs.
Duração por Tempo Indeterminado da Caixa de Mobilização Bancária	122
Aproveitamento de Artistas da Rádio Nacional como Extranumerários da União	123
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Tempo de serviço prestado à sociedade de economia mista. Interpretação do art. 81, do Estatuto dos Funcionários	124
Comissão do Imposto Sindical e Comissão Técnica da Orientação Sindical. Natureza jurídica	125
Aposentadoria. Cargo de chefia que veio a transformar-se em função gratificada. Interpretação do disposto no art. 180, alínea «b», do Estatuto dos Funcionários	127
Tempo de serviço gratuito. Comprovação. Documentos necessários	128
Comissão de Acumulação de Cargos	
Membro de órgãos de deliberação coletiva; o funcionário só pode exercer uma dessas funções, a não ser que dêles seja membro nato	130
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal:	
O Tribunal de Recursos não é competente para decidir das apelações em causas movidas contra autarquias federais, desde que não seja a União, autora, só, aceitante ou oponente	131
O autor não tem direito a ser classificado como Oficial Administrativo, padrão K	132
Funcionário público. Irregularidade na concessão dos favores da Lei 200, de 1947	133
Tribunal Federal de Recursos	
Serventuário da Justiça; sua inclusão entre os funcionários públicos «latu sensu»; procedência da ação	135
Advogado da Estrada de Ferro Central do Brasil — Remuneração Devida aos que Desempenham Funções Próprias de Assistente Jurídico	136
Tribunal Superior do Trabalho	
Incompetência da Justiça do Trabalho para dirimir os litígios entre o Lóide Brasileiro e seus empregados. Conflito de Jurisdição	138
Tribuna Regional do Trabalho	
A substituição funcional gera direito à percepção das diferenças de salários, senão fôr meramente eventual; prescrição bienal dessas diferenças	140
Tribunal de Justiça do Distrito Federal	
Legal o ato de Prefeitura que, num edital de concurso para provimento do cargo de professor do curso secundário, limitou a inscrição a professores interinos. O mandado de segurança não é o meio adequado para o caso. Acórdãos divergentes da quarta e sétima Câmara Cíveis	142
NOTAS	
O Conselho de Terras da União (C.T.U.) — Jair Tovar	145
Publicações Recebidas	151
Colaboram neste número	153





## *Seleção de Pessoal e Classificação de Cargos*

*A* classificação de cargos pelo critério da natureza, dificuldade e responsabilidade das atribuições é um dos mais antigos reclamos do funcionário público civil. No entanto, só ultimamente pôde ser posta em termos práticos, através de dois projetos de lei que foram submetidos à apreciação do Poder Legislativo.

Dizer das vicissitudes que assinalaram a discussão do primeiro desses projetos seria fazer a crônica do malôgro de uma grande iniciativa sacrificada pela ambição de alguns e pela incompreensão de muitos; falar das dificuldades que vêm tornando tão penosa a tramitação do segundo numa das casas do Congresso seria dar um depoimento desnecessário, pois os fatos aí estão diante de quem os queira apreciar.

O que se pode dizer a respeito, por não ser matéria de observação comum, é que somente depois que se consolidou o sistema dos concursos, e através dele se fixaram, com a indispensável firmeza, as características da maioria dos cargos e funções do serviço público federal, tornou-se viável a elaboração dos dois citados planos.

Considerados esses fatos, compreende-se por que a classificação de cargos, apesar de reivindicada há longos anos, só recentemente veio a ser formulada em termos de realização.

Não é por obra de simples acaso que as disputas suscitadas pelos dois projetos de classificação envolvem, sobretudo, cargos ou funções que circunstâncias especiais mantiveram do alcance do sistema do mérito. Não tendo sido objeto de concursos ou de provas de habilitação tais cargos ou funções, geralmente de títulos imprecisos, não tiveram suas atribuições estabelecidas com antecedência, para que em relação a elas o tempo exercesse os naturais ajustamentos. Só se cogitou de defini-las por ocasião dos inquéritos exigidos pela elaboração do primeiro plano de classificação de cargos e funções, quando, então, certas situações pessoais já haviam disfarçado inteiramente a realidade.

Desde cedo era de prever-se, por isso mesmo, a divergência entre os que teriam de elaborar o plano, partindo da realidade, e os



que iriam apreciá-lo, partindo de uma concepção que tomava as coisas pela sua aparência, ou pelo menos as idealizava conforme sugeria um ilusório bom senso.

A maioria dos cargos e funções só não teve a mesma sorte, porque o sistema do mérito, no exercício de suas atividades normais, já lhes pesquisara os tipos de trabalho característicos, os conhecimentos e aptidões a eles correlatos. Quando surgiu o problema da elaboração do plano de classificação, esses cargos já se achavam definidos de maneira estável, quer quanto ao seu conteúdo, quer quanto aos requisitos para o seu provimento. Não havia, assim, margem para mais de uma concepção a respeito, não se justificando, portanto, divergências de maior significação. Nesta hipótese, o inquérito especial promovido pelos elaboradores do plano de classificação de cargos poderia ter caráter complementar e visar ao conhecimento de certos aspectos não abrangidos pelas análises feitas para fins de concursos e provas de habilitação.

Como se vê as relações entre a seleção e a classificação de cargos apresentarem, no caso particular do serviço público federal brasileiro, nuances outras além daquelas que a doutrina costuma pôr em relêvo, quando confronta os dois problemas fundamentais da administração de pessoal. Tais relações perdurarão, ainda com feição peculiar, uma vez aprovado o plano de classificação, qualquer que ele seja, pois, determinadas questões da seleção, hoje solucionadas mediante simples provimentos administrativos virão a ser consolidados na lei de classificação.

Daí resultará, certamente, maior estabilidade para os processos de seleção, os quais ficarão menos sujeitos às flutuações dos interesses e pontos de vista dos chefes de serviço. Também o recrutamento dos candidatos a concursos e provas para ingresso no serviço público sofrerá os influxos benéficos da lei de classificação, porque esta lhe dará os vários instrumentos das especificações legais dos cargos e funções.

Por outro lado, como a classificação de cargos é, por definição, um processo contínuo e os reajustamentos a que ela deve submeter-se são indicados pelas modificações nas exigências para o provimento dos cargos e funções, a seleção de pessoal ainda lhe poderá prestar novas contribuições.

Classificação de cargos e seleção de pessoal são problemas que se interpenetraram, e se mantêm em constante simbiose, cada um dando ao outro e do outro recebendo elementos fundamentais.



## *Keynes e a Teoria Geral*

AMILCAR DE ARAÚJO FALCÃO

É corrente a afirmativa de que é possível objetar ou aplaudir a teoria keynesiana, mas de nenhum modo será possível deixar de assinalar, com um destaque todo especial, a presença de JOHN MAYNARD KEYNES na evolução do pensamento econômico, como um marco decisivo do seu desenvolvimento.

Efetivamente, a sua influência sobre a moderna concepção dos fatos econômicos é tão importante que entre os economistas seus contemporâneos ou a êle posteriores dificilmente algum poderá ser apontado que não se haja detido no estudo de suas idéias, seja para apoiá-las, seja para desenvolvê-las seja embora para criticá-las.

A verdade é que KEYNES realizou, na ciência econômica de seu tempo, aquilo que se consagrou sob o nome de *revolução keynesiana*.

2. Não significa isso que a teoria de KEYNES venha caracterizada pela absoluta originalidade de suas idéias.

Muito ao contrário, inúmeros aspectos do seu pensamento já tinham sido, ocasionalmente, apresentados por outros economistas.

A própria colocação dos problemas sob um ponto de vista global, a fórmula macroeconômica adotada para a análise dos fenômenos, era conhecida dos clássicos.

Como anota BARRÈRE, "a economia macroscópica, que considera os fenômenos globais, é quase tão velha quanto a ciência econômica. Encontramo-la no *Quadro Econômico* de QUESNAY, na lei dos custos comparados, na lei dos mercados, na teoria do *fundo* de salários, na lei da população, na teoria *quantitativa* da moeda, etc. "(*Théorie économique et impulsion keynésienne*, 1952, p. 46).

Os clássicos, entretanto, não empregam sistematicamente êsse método.

A mesma coisa se passa com a oposição entre a *estática* e a *dinâmica*. Outras apropriações podem constatar-se no pensamento keynesiano, como no que se refere ao papel das conjecturas e previsões; à análise *ex ante* e *ex post*; adotada por WICKSELL, cuja obra, segundo assevera GEORGES SOULE, era conhecida por KEYNES (cf. *Ideas of the great economists*, 1955, p. 117); ao efeito multiplicador, que foi haurido em KAHN, etc.

O que é original, pessoal, em Keynes, é a maneira como êle colocou o problema central, reuniu os elementos desse problema e apresentou a sua solução (BARRÈRE, op. cit., p. 3).

Importa acentuar que a revolução keynesiana cifrou-se, apenas, em dois aspectos: o da interpretação econômica e o da política que preconiza, com fundamento nessa interpretação. Ambos esses aspectos são apresentados e discutidos dentro de um ponto de vista meramente científico, sem envolver, ao menos direta e aparentemente, o propósito de servir a quaisquer idéias éticas, políticas ou filosóficas estranhas à disciplina econômica.

Duas únicas ressalvas devem, todavia, a propósito ser feitas: a primeira é que a teoria keynesiana encontra implantação dentro da *Weltanschauung* capitalista; e a segunda é que ela tem, manifesto, um objetivo, uma finalidade, qual seja a de resguardar o próprio sistema capitalista que, à época, estava entrando numa fase caótica.

3. Realmente, o mundo encarado por KEYNES é o do capitalismo liberal.

Na sua teoria geral, nenhum traço se encontra de aceitação das doutrinas extremistas, que recomendam uma ampla participação do Estado na vida econômica, cujo caráter intensivo e permanente importe na supressão da liberdade e de outros valores. Inversamente, KEYNES preconiza um intervencionismo estatal de índole corretiva e suplementar, capaz de restabelecer o ritmo do pleno emprego na atividade econômica, sem subverter, porém, a persistência daqueles valores éticos e jurídicos essenciais ao sistema liberal.

Nesse sentido, diz-se mesmo que a *Teoria Geral* nada mais é do que uma teoria econômica do capitalismo evoluído.

Nela estão presentes e em atuação todos os elementos característicos do capitalismo: a livre procura do lucro; o trabalho assalariado; amplas faculdades de iniciativa individual, ainda que num regime de controle moderado; a livre escolha a cargo dos produtores e consumidores; a repartição da riqueza pela ação dos preços. A atuação do Estado virá apenas suprir, compensar ou corrigir o mecanismo econômico, de modo a assegurar o pleno emprego.

KEYNES, ele próprio, é um homem ligado às idéias liberais, tanto pelas suas origens, como pelas vinculações que manteve nas diferentes atividades que exercitou.

A sua formação se fez dentro dos ensinamentos de MARSHALL.

As obras que escreveu até mais ou menos a *Teoria Geral* se situam dentro da concepção marshalliana, com apenas algumas rebeldias (cf. LAWRENCE R. KLEIN, *La Revolución keynesiana*, trad., 1952, p. 5). O próprio *A Treatise on Money*, publicado em 1930, apesar de certas inovações, ainda é uma obra de economia clássica. As inovações e desvios aí manifestados sobre a teoria dos ciclos econômicos e a teoria, mais tarde desenvolvida e ampliada, da taxa de juros em função da igualdade entre a poupança e o investimento, são ocasionais em confronto com a visão geral da economia dentro dos moldes tradicionais (cf. KLEIN, op. cit., p. 22).

Só mesmo com a obra capital "The general theory of employment, interest and money", vinda a público em 1936, é que o pensamento de KEYNES se apresentou autonomizado da escola clássica e adquiriu a feição sistemática que lhe é reconhecida.



4. Mas, se é certo que KEYNES acabou, assim, por formar uma escola à parte da teoria clássica, a verdade, no entanto, é que a sua doutrina tem um caráter finalista, qual seja o de assegurar a sobrevivência do regime capitalista, abalado por tremendas crises de desemprego e por constantes rupturas no ritmo da atividade econômica. Por isso mesmo, BARRÈRE, inegavelmente um dos melhores conhecedores de KEYNES, ao referir-se à sua obra, observa: "Elle pose avec une acuité qui va bien au delà de la valeur de l'élaboration scientifique, le problème de l'avenir du capitalisme" (*op. cit.*, p. 11).

Em tal sentido é que o mesmo BARRÈRE se refere ao chamado finalismo de KEYNES, ou seja, o seu propósito, o seu objetivo de salvar e resguardar o regime capitalista de perturbações e até do perecimento que lhe acarretaria o problema do desemprego crescente.

Uma das objeções de KEYNES à teoria clássica era exatamente essa de que ela exibía uma concepção econômica parcial, porque admitia que houvesse sempre emprego total.

Entendiam os clássicos que há permanentemente, salvo uma margem mínima de desemprego de caráter friccional, emprego total dos fatores da produção, situação que, ainda que excepcionalmente possa ser perturbada, tende imediatamente a ser recomposta, para tanto bastando que se proceda a reduções salariais. Por outro lado, acreditavam que seria impossível uma crise de superprodução, pois que, por força da lei dos mercados, toda a produção tendia a encontrar o seu mercado correspondente. A lei da oferta e da procura, admitiam ainda, restabeleceria, a cada momento, o equilíbrio da vida econômica, ensejando, conseqüentemente, o pleno emprego.

A objeção de KEYNES, como adiante veremos, é, nesse passo, capital.

Por essa mesma razão é que ele considera que a teoria clássica é uma teoria particular, especial, uma teoria econômica específica dos períodos de pleno emprego. A teoria keynesiana, por isso que estuda o problema do equilíbrio também nas fases de desemprego, é que se denominaria de teoria geral.

5. A essa altura, cabe indagar se a teoria keynesiana é, efetivamente, uma teoria geral.

Como se viu, as objeções capitais de KEYNES à teoria clássica, que o levaram a considerá-la um caso especial, um capítulo, apenas, da teoria geral keynesiana, podem ser reduzidas aos três seguintes pontos:

a) os clássicos ligam a idéia de equilíbrio à de pleno emprego, quando é certo que pode haver equilíbrio com diferentes níveis de emprego;

b) os clássicos estudam, apenas, situações individualizadas e fenômenos parciais, para generalizar as conclusões assim obtidas à totalidade da economia, método êsse que não é correto, porque os resultados serão diversos dos que se colhem através da análise dos fenômenos globais;

c) os clássicos estudam separadamente os diversos fenômenos econômicos, deixando de elaborar, assim, como a keynesse afigura recomendável, uma teoria homogênea e única, que integrasse a teoria da produção e da moeda.

A teoria clássica ficaria sendo, apenas, um aspecto especial da teoria geral keynesiana: seria a teoria do equilíbrio de pleno emprego.

Mesmo que isso seja certo e que se reconheça que a teoria keynesiana estuda o equilíbrio de pleno emprego e os equilíbrios de subemprego, a verdade é que nem por isso ela poderá considerar-se uma teoria geral.

Com efeito, como afirma BARRÈRE, para que uma teoria possa ser qualificada de geral é preciso que ela se apresente como "*une explication qui embrasse un ensemble de cas de même nature, ou des groupes de cas de natures différentes et en rend compte à l'aide des mêmes propositions fondamentales*" (op. cit., p. 24).

Ora, dentro desse conceito, a teoria keynesiana não é uma teoria geral, por mais de uma razão:

a) porque só aprecia o problema do emprego em um sistema de salários rígidos, não o analisando em um sistema de salários móveis ou flexíveis;

b) porque se limita ao exame do equilíbrio em um regime de concorrência imperfeita, portanto, em um regime econômico determinado, despreocupando-se de fazer igual estudo em outros regimes, como o de economia planificada;

c) é uma teoria cujas considerações repousam na observação de fatos, fenômenos e elementos típicos da economia inglesa de entreguerra, o que leva alguns autores a se referirem ao caráter britânico da concepção de KEYNES (cf. BARRÈRE, op. cit., p. 27).

6. Dito isso, importa examinar o primeiro dos aspectos que indicamos para o estudo da teoria geral de KEYNES, qual seja o da interpretação por ele dada aos fenômenos econômicos.

KEYNES procura verificar quais são os elementos que determinam o volume do emprego.

Para tanto, adota um método diferente do dos clássicos e estuda a atividade econômica dentro de um ponto de vista também diverso do adotado por aqueles.

A visão de KEYNES é macroscópica. Os elementos que ele encara são os fenômenos globais do produto nacional, do consumo, do investimento e da poupança, todos eles atuando em um sistema de relações funcionais.

O sistema opera do seguinte modo.

O nível de emprego relaciona-se com o produto nacional bruto e depende da soma de vantagens e lucros que os empresários esperam obter com determinado emprego.

Ora, a procura efetiva, em termos de moeda, é que vai definir essa rentabilidade do investimento feito pelo empresário. Mas, o nível desse investimento tem um momento determinante, que é aquele em que se chegue a um incremento da produção cujo valor seja igual ao valor da oferta dessa mesma produção.

PREBISCH explica o fato, em termos de economia microscópica, do seguinte modo: "Así el empresario individual calculará los incrementos de beneficios que pueda obtener de sucesivos incrementos hipotéticos de pro-



ducción, teniendo en cuenta que, con un determinado equipo de capital, el rendimiento disminuye conforme aumenta el nivel de ocupación. Cada incremento le representa un beneficio adicional que aumenta la suma total de beneficios. Le conviene, pues, extender la producción. Pero como el beneficio de cada incremento sucesivo va disminuyendo por el rendimiento decreciente, el empresário detendrá su expansión en aquel incremento cuyo costo apenas esté cubierto por el valor de los respectivos productos.

En este punto en que se equilibran el costo de la oferta marginal, la suma total de los beneficios habrá llegado al máximo. Allí queda determinada la cantidad de ocupación que resulta más provechosa al empresario" (cf. RAUL PREBISCH, *Introducción a Keynes*, 1951, ps. 22 e 23).

Ou, como esclarece ERIC ROLL: "It (refere-se à procura efetiva) can be represented as a point on an aggregate demand curve which is obtained by relating "various hypothetical quantities of employment to the proceeds which their outputs are expected to yield". A similar supply function can be established relating the aggregate supply price of the output obtained by employing a variable number of men with that number. The point of intersection of the two curves gives us that value of demand which KEYNES calls effective demand. This is an extremely important point because it is at that point that the entrepreneurs expectations of profit will be maximized. It is the point, therefore, which will show the equilibrium amount of employment" (cf. *A history of economic thought*, edição revista e aumentada, p. 486).

E' isso que o próprio KEYNES afirma, quando diz: "Assi, el volumen de ocupación está determinado por la intersección de la función de la demanda global y la de oferta global, porque éste es el nivel preciso al cual las esperanzas de ganancia del empresario alcanzan el máximo", para acrescentar que essa assim conceituada procura efetiva "es la esencia de la teoria general de la ocupación (cf. JOHN MAYNARD KEYNES, *Teoria general de la ocupación, el interés y el dinero*" trad. esp., 1945, p. 37).

Pois bem, essa procura total, em termos de dinheiro, ou seja, essa quantidade total de moeda que vem exercitar uma procura no mercado nada mais é do que uma expressão do produto nacional ou da renda nacional global, em termos de dinheiro, criada na economia.

Ora, dentro de uma visão conjunta do mecanismo econômico, teremos que o total das quantias despendidas (procura total em moeda) é igual ao total da renda nacional em moeda. Portanto, o emprêgo está ligado à renda nacional e, conseqüentemente, para determinar o nível ou o volume daquele será necessário examinar e verificar quais são os fatores que determinam o volume e as características da renda nacional.

Aí está uma divergência fundamental entre a concepção keynesiana e a concepção clássica. E' que enquanto as clássicos fundavam a análise do equilíbrio tomando como ponto de partida a idéia de preço, de tal forma que o equilíbrio entre a oferta e a procura se realizaria em um determinado nível de preço, restabelecendo-se contínua e permanentemente, através de sucessivas e espontâneas fixações de novos níveis de preços toda vez que ocorresse uma variação na oferta ou na procura; KEYNES parte da idéia de renda ou produto nacional e faz a análise do equilíbrio da renda ou produto



global. Ele subverte, conseqüentemente, a ordem do raciocínio tradicional, ao reputar que os elementos determinantes a serem considerados serão, não os constituídos pela fórmula oferta-procura-preço, mas, pela fórmula poupança-investimento-renda.

Vistos assim os fatos, a concepção da oferta e da procura, encarada em termos globais, passa a ser entendida no sentido de que ela atua sobre os preços, senão sobre a renda.

Eis como o explica BARRÈRE: "L'offre réelle globale est constituée par l'ensemble des biens et services produits; elle se décompose en offre de biens de consommation et offre de biens d'investissement. Elle est le résultat d'une production globale mise en oeuvre par un certain volume d'emploi et constitue le revenu réel de la communauté pour la période envisagée. Par ailleurs cette mise en oeuvre, provoque une distribution de revenus monétaire par l'intermédiaire du paiement des coûts de facteurs et des perceptions de profits, que constituent les débours des entrepreneurs. La demande globale est la demande de biens de consommation et de biens d'investissement pendant la période. Elle aboutit donc à la demande du revenu réel, et provoque une dépense en monnaie qu'il faut constituer la valeur du revenu réel ou revenu nominal. Pour que l'équilibre soit réalisé, il faut que la valeur du revenu s'établisse à un niveau tel, que toute la production soit vendue sans perte. Il n'en est ainsi que si un même rapport s'établit entre : d'une part, les biens de consommation et les biens d'investissement offerts, et d'autre part, la dépense faite pour l'acquisition des biens de consommation et les revenus non dépensés par les percepteurs du revenu, c'est-à-dire, l'épargne. Comme la proportion de revenu qu'une communauté dépense en biens de consommation est stable c'est en définitive de l'égalité de l'épargne et de l'investissement que dépend l'établissement de la valeur d'équilibre du revenu. Si l'épargne est supérieure à l'investissement, le volume de la dépense est insuffisant, la valeur du revenu réel est trop faible, les entrepreneurs subissent des pertes et voyant leurs prévisions déjouées vont réduire leur production et par là même le volume de la main-d'oeuvre utilisé" (*op. cit.*, ps. 50 e 51).

7. A renda global é, pois, uma variante, mas, uma variante determinada. Se é verdade que ela determina o volume ou nível do emprego, por outro lado, o seu volume fica a depender de três outros elementos variáveis, determinantes êstes, porque em função dêles é que vai determinar-se o volume da renda.

Essas variantes determinantes são a propensão ao consumo, a eficácia marginal do capital e a taxa de juros.

Para que haja equilíbrio é preciso que a importância representada pelos investimentos (procura de bens de produção) e pelas quantias despendidas em consumo (procura de bens de consumo) sejam tais que bastem para que toda a produção seja vendida.

Na determinação dêsse equilíbrio é que entram em jogo aquelas três variantes determinantes.

Se a sua ação se fizer sentir no sentido de operar um circuito no mecanismo, de modo a realizar-se a necessária rotatividade do produto global, teremos o equilíbrio de pleno emprego. De outro modo, ocorrerá o subemprego.



E' oportuno advertir que cada uma das variantes determinantes tem uma componente psicológica muito acentuada, de modo a sofrer a interferência de conjeturas, previsões e cálculos *ex ante* dos empresários.

A propensão marginal ao consumo consiste na aptidão ou tendência que tem a comunidade de aumentar a sua despesa de consumo à medida que aumenta sua renda, mas sempre numa proporção inferior à do aumento da renda. Essa proporção, que pode variar de uma comunidade para outra e que, por exemplo, é menor numa sociedade rica do que numa sociedade pobre, é, entretanto, sempre inferior à unidade, calculando-se geralmente entre 0,6 e 0,8. E' uma função estável, no sentido de que o seu índice não varia. O consumo a que dá origem, porém, varia naquela proporção indicada, sempre inferior à unidade.

A fração residuária vai constituir, então, a poupança. Temos, assim, que a propensão marginal a consumir, determinando diretamente o consumo, vai, indiretamente, servir de elemento indicativo da proporção marginal a poupar.

Por força desse princípio, temos que nem toda a produção é absorvida pelo consumo, de vez que da renda bruta somente uma parcela, que aumenta em proporção inferior à do aumento da renda, é que irá ser destinada à aquisição de bens de consumo.

O equilíbrio do sistema fica a depender, pois, da influência de outros fatores que ocasionem o retorno dessa fração residuária ao circuito, sob a forma de investimento, ou seja de procura de bens de produção.

Esses outros fatores são a eficácia marginal do capital e a taxa de juros, ambas estabelecidas sob a influência indireta ou direta da lei psicológica da preferência pela liquidez.

8. A eficácia marginal do capital, consoante a define BARRÈRE, é "la relation entre le rendement escompté du capital pendant sa période d'utilisation et le coût de production d'une unité supplémentaire de ce capital" (*op. cit.*, p. 90).

Teremos, assim, que para decidir-se a investir uma determinada parcela de capital o empresário verifica, de antemão, se há alguma vantagem em criar um capital novo.

Para tanto calcula qual a renda que lhe dará, anualmente, durante o período de duração do capital, o investimento. A série de anuidades assim prevista é que KEYNES dá o nome de rendimento descontado do capital. Pois bem, feita essa previsão do rendimento descontado do capital, o investidor coteja ou compara as vantagens esperadas com o preço atual de procura de igual capital, ou seja, a quantia que ele terá de desembolsar para obter o capital a ser investido.

O resultado favorável ou desfavorável desse cálculo é que constitui a eficácia marginal do capital.

Conforme seja a eficácia marginal do capital, a decisão será tomada pelo investimento ou pela poupança.

A propósito da matéria, convém destacar a presença nessa noção de várias idéias muito próprias à teoria de KEYNES: em primeiro lugar, o caráter dinâmico emprestado à noção, com a introdução de um elemento



desconhecido dos clássicos, qual seja o do fator tempo, pela vinculação de rendimento futuro à sua consistência atual; em segundo lugar, a noção em que é tida a moeda, já que o cotejo é feito em termos monetários, emprestando-se à moeda aquela significação que é própria da teoria keynesiana, de bem que vale por si mesmo e que, como tal, representa um elemento de ligação ou vinculação do presente ao futuro, afinal, a síntese que faz KEYNES de elementos objetivos (preço atual de procura do capital) e subjetivos (previsão do rendimento futuro, conjeturas sobre as anuidades esperadas em tempo futuro de um investimento atual).

Procedente, no particular, é a observação de BARRÈRE: "La signification d'ensemble de cette notion peut s'exprimer dans la conclusion suivante: l'efficacité marginale du capital ne s'attachant pas au rendement actuel mais au rendement futur, établit un lien entre le présent et le futur par l'intermédiaire de l'équipement et de la monnaie" (*op. cit.*, p. 96).

9. Conforme vimos, a noção de eficácia marginal do capital tem uma importância particular, porque dela depende o investimento.

O investimento é um fato a que KEYNES empresta um prestígio muito especial, na sua teoria geral, por dois motivos.

Em primeiro lugar porque o investimento é a via de rotatividade ou de retorno da parte residuária da renda que excede às despesas de consumo.

Há, porém, um segundo motivo, relacionado com o problema do investimento e traduzido pelo nome de multiplicador, a que é dada uma enorme relevância.

E' que se observou, em base nos estudos de KAHN, que o aumento do investimento acarretará um aumento, um certo número de vezes maior, na renda ou no emprêgo. KEYNES refere-se, especialmente, a dois tipos de multiplicadores — o multiplicador de investimento e o multiplicador de emprêgo.

A noção de multiplicador é a de um coeficiente de multiplicação que aplicado a um investimento determinado dá o valor da renda global ou do emprêgo decorrentes desse investimento.

ALIOMAR BALEEIRO, em síntese muito feliz, assim resume a idéia do coeficiente multiplicador: "Essa relação é designada como o "multiplicador de KAHN" e exprime a demonstração matemática de que a despesa de investimento primário ou inicial, uma obra pública, por exemplo, provoca emprêgo consideravelmente maior do que o correspondente à quantia por êle representada" (cf. *Uma introdução à ciência das Finanças*, 1955, vol. I. págs. 119 e 120).

Esse coeficiente varia conforme o tipo de economia nacional. Nas economias de tipo capitalista evoluído, êle é geralmente próximo de 3.

Os exemplos, dados por BARRÈRE para ilustrar o problema são os seguintes:

a) quanto ao multiplicador de investimento — se, num país em que se invistam anualmente 800.000.000, fôr realizado um investimento suplementar de 10.000.000, nesse caso, a produção terá sofrido um aumento, em relação aos anos anteriores, de 30.000.000.



b) quanto ao multiplicador de investimento — imagine-se que, em consequência daquele investimento suplementar, fôsse necessário empregar mais 50.000 operários, que até então estivessem desempregados. Ocorreria, no fim do ano, um aumento do volume da mão-de-obra empregada igual a 150.000 operários (cf. “Les facteurs de la production”, in *Traité d'Économie Politique*, dirigido por LOUIS BAUDIN, 1955, vol. I, p. 517).

Naturalmente, para que tal efeito se produza é necessário que existam fatores de produção não empregados, mão-de-obra em “chômage”, matérias primas não utilizadas, porque, de outro modo, o efeito do multiplicador será meramente inflacionário.

O efeito multiplicador se explica como sendo o resultado que um aumento de investimento ocasionará sobre o emprego ou o investimento em outras empresas correlatas, através de um processo de repercussão.

Pergunta-se porque o multiplicador não é mais elevado, porque, de qualquer forma, êle é limitado.

BARRÈRE responde a questão do seguinte modo: “Parce que la mise de fonds initiales faite para l'investissement dans l'industrie du bâtiment (exemplo por êle tomado, nossa é a observação) ne passé pas intégralement de cette industrie dans les industries de consommation. À chaque passage, une partie de la somme investie est retenue sous forme d'épargne, de prélèvement fiscal, etc... Si bien que peu à peu l'effet s'ammortit” (cf. “Les facteurs...” cit., p. 518).

10. Retornando ao estudo das variantes determinantes fundamentais, resta apreciar a terceira delas, ou seja, a taxa de juros.

KEYNES, no particular, diverge amplamente da teoria clássica.

Para esta, o juro é o preço da abstinência de consumir. E' que os clássicos entendem que duas atitudes pode tomar um sujeito econômico, ao ter que realizar uma despesa de consumo: ou consumir todo o rendimento ou reduzir o consumo, de modo a assegurar-se um consumo futuro. Essa abstinência, essa poupança teria um preço, uma reparação, um prêmio, constituído pela taxa de juros. Essa taxa seria determinada pela oferta e procura de investimento.

KEYNES rejeita êsse modo de entender por inteiro. Entende que a poupança, longe de se traduzir como uma preferência pelo consumo em relação ao tempo, e de importar numa abstinência de consumir para assegurar um consumo futuro, de tal forma merecendo uma reparação constituída pela taxa de juros, é, inversamente, um ato negativo, um resíduo formado espontaneamente, sem nenhum caráter meritório, sem qualquer vinculação de natureza ética ou moral e que, salvo a hipótese de pleno emprego, acarreta efeitos ruinosos para a economia, porque retira do circuito econômico uma parcela da renda, ocasionando, conseqüentemente, o subemprego dos fatores da produção.

Como tal considerada, a poupança não merece nenhuma reparação e a taxa de juros não é o preço da abstinência, determinado pela procura e oferta de investimento.

Longe disso, a taxa de juros para KEYNES tem um caráter muito diverso, tanto no que respeita a sua origem, como no que tange à sua natureza, do que lhe é atribuído pelos clássicos.

Em primeiro lugar, a taxa de juros não é um fator determinado pela oferta e procura de investimento. Pelo contrário, ela é uma determinante, isto sim, e, como tal determina diretamente o investimento e indiretamente o volume da renda e da poupança.

Por outro lado, ela depende da quantidade da moeda em circulação e da preferência por deter moeda líquida, ou melhor, da preferência pela liquidez.

A taxa de juros é o preço da liquidez, preço pelo qual o ofertante se dispõe a renunciar à detenção de moeda líquida e o emprstatário se dispõe a adquirí-la.

Trata-se, como se vê, de um fenômeno puramente monetário.

O juro é o preço que se deve pagar a um detentor de moeda líquida para que consinta em deixar que outrem faça uso dela.

A moeda é considerada, assim, um bem de valor próprio, o único bem de valor perfeitamente líquido, e, como tal, capaz de servir a várias finalidades. E' não apenas um instrumento de troca e de medida dos valores, mas ainda um instrumento de reserva de valor.

A sua detenção pode decorrer de três motivos :

a) o motivo de transação, ou seja, a necessidade de reter numerário para a conclusão das transações correntes;

b) o motivo de precaução, ou seja, a necessidade de numerário para atender a despesas aleatórias do futuro, desconhecidas mas previsíveis;

c) o motivo de especulação, ou seja, o desejo de possuir moeda líquida para tirar proveito de futuras oscilações do mercado.

A taxa de juros se define, pois, como o preço pelo qual o desejo de conservar a riqueza sob a forma líquida se concilia com a quantidade de moeda disponível.

E' exatamente a oferta e a procura de moeda quem determina a taxa de juros.

Esta determina o investimento, porque é com base na taxa de juros que se apura a eficácia marginal do capital.

Em decorrência disso, indiretamente, ela determina a própria poupança.

11. Essa é a interpretação dada por KEYNES ao mecanismo econômico.

Viu-se que, além de um estado de equilíbrio de pleno emprêgo, KEYNES demonstra que existem estados de equilíbrio com diferentes níveis de subemprêgo.

Esse subemprêgo resultará ou de deficiência no consumo, ou de inexistência de investimentos suficientes, ou de alto nível de poupança impedindo o retorno ou a rotatividade da renda global e assim originando a falta de



escoamento de uma parcela maior ou menor da produção com a conseqüente redução do nível de emprego.

12. Para obviar a êsse estado de coisas, KEYNES preconiza uma política econômica a ser adotada pelo Estado.

Seja para aumentar a propensão marginal ao consumo, seja para influir sobre a taxa de juros e, assim, aumentar a eficácia marginal do capital, seja para realizar através de amplos programas de obras públicas, investimentos maciços e uma conveniente política de despesas, de modo a aumentar o volume da renda e do emprego, seja para diretamente, pela tributação, penalizar a poupança de modo a reduzir a preferência pela liquidez, seja para, através de impostos adequados, realizar o bombeamento da economia e a redistribuição da riqueza, seja para, através da manipulação do crédito público, orientar uma política de conjuntura — por qualquer desses processos deve o Estado intervir na atividade econômica para restabelecer o equilíbrio da renda nacional e do emprego.

Essa intervenção, como antes se disse, será, porém, feita *ad hoc*, com a finalidade de restabelecer ou compensar o jôgo dos fatores que propiciam o pleno emprego. Como se disse anteriormente, KEYNES não pretende levar a efeito nenhum objetivo reformista. Pelo contrário, o seu propósito é salvar o regime capitalista-liberal.

Conseqüentemente, o intervencionismo que preconiza há de ter um caráter meramente compensatório, corretivo ou suplementar, devendo deter-se quando seja alcançada a situação de pleno emprego. Mesmo nas oportunidades em que atue com maior intensidade, a intervenção do Estado não deve, além do que fôr inevitável, influir sobre a liberdade ou subverter os demais valores essenciais ao regime liberal.

13. Na obra de KEYNES, a política econômica e financeira não foi objeto de um estudo sistemático.

Todavia, de diferentes passagens da Teoria Geral e, sobretudo, através das suas conhecidas "boutades", é possível extrair o pensamento de KEYNES a propósito da política econômica.

14. Para atuar contra a insuficiência da propensão ao consumo, deve o Estado servir-se da via impositiva, desencorajando a poupança através de impostos progressivos, especialmente sobre o rendimento não distribuído das empresas. Por outro lado, deve ainda diminuir os ônus fiscais que pesam sobre o consumo. Agirá, assim, com uma finalidade corretiva.

15. Deve, por outro lado, realizar uma finalidade redistributiva, conjugando a tributação progressiva com uma política conveniente de despesa pública, a fim de aumentar o consumo global.

16. Além disso, o Estado moldará as finanças públicas, de modo a exercitar uma ação compensadora, a fim de restabelecer o volume elevado da renda global e do emprego.

Realizará, para tanto, despesas maciças de investimento em obras públicas financiáveis por meio de empréstimos públicos e de emissões monetárias.

17. A colocação do problema dêsse modo envolve a alteração de um dos postulados básicos das finanças clássicas, qual seja o do equilíbrio orçamentário.

A teoria de KEYNES acarreta a substituição de tal princípio pelo do *deficit* orçamentário sistemático.

18. Já que a taxa de juros depende da preferência pela liquidez e da quantidade de moeda, para influir sobre ela e, assim, fortalecer a eficácia marginal do capital e desencorajar a poupança, KEYNES propõe a fórmula das manipulações monetárias.

19. Dentro de um plano geral e tendo em vista as finalidades, meramente expositivas, que possui êsse trabalho, são essas as anotações que fazemos a respeito de KEYNES e de sua teoria geral.



### *A Programação no Orçamento Federal Norte-Americano (\*)*

DON S. BURROWS

(Tradução de G. D. Landau, revista na Redação da *Revista do Serviço Público*)

A importância que tem o orçamento para o Governo Federal foi acentuada logo no primeiro parágrafo da mensagem presidencial relativa à proposta orçamentária para o ano fiscal de 1950 :

“Segundo as leis de nosso país, o Orçamento, quando aprovado pelo Congresso, converte-se no plano de ação do Governo Federal. Nestas condições, e particularmente nos tempos que correm, encerra decisões de transcendental importância, para o povo americano e para o mundo inteiro. A elaboração do Orçamento é uma das mais importantes atribuições do Presidente. Representa um plano, cuidadosamente preparado, para a realização de muitos dos serviços e atividades do Governo já autorizados pelo Congresso, e outros que estou a recomendar, para a satisfação das necessidades e dos anseios do povo americano.”

O orçamento deveria, portanto, constituir um instrumento de grande importância no processo governamental, e de relevante significado para os interessados em administração pública. Deveria preocupar especialmente os homens de negócios, cujos interesses, acima de quaisquer outros, dependem do eficiente emprêgo da receita dos impostos. É este um campo onde as importâncias são de tal monta que, mesmo em percentagens fracionárias, as poupanças ou extravagâncias se elevam a somas enormes, e em que os programas, a cujo cumprimento o país se comprometeu, se arriscam a um colapso se as rendas disponíveis não forem utilizadas da mais vantajosa forma possível. Assim como os homens de negócios deveriam sentir uma curiosidade natural pelo orçamento federal em comparação com o seu próprio, assim também os responsáveis pela eficiência da administração pública deveriam acolher de bom grado o interesse e o auxílio de seus colegas administradores dos negócios privados.

Por enquanto, todavia, o orçamento federal não parece haver esgotado as suas potencialidades no processo governamental, nem tampouco haver atraído a atenção a que faz jus. Em vão se procura uma bibliografia, descri-

---

(\*) Traduzido da *Harvard Business Review*, maio de 1949, Vol. XXVII, n.º 3, pp. 272-285.



tiva ou analítica, sobre administração orçamentária. Em cotejo com os progressos verificados nos setores da administração de pessoal, da estatística e da engenharia da organização, encontra-se a administração orçamentária em fase embrionária de desenvolvimento. Os seus métodos e técnicas não acompanharam o ritmo das exigências que se originaram da extraordinária expansão do Governo.

Se a administração do orçamento pertencesse à categoria de mero recurso acessório, se as suas técnicas se limitassem apenas à simplificação e padronização de métodos e processos, se em outras palavras, não constitui senão um instrumento secundário usado no processo administrativo geral, então se poderia compreender a escassa atenção de que tem sido alvo. Entretanto, como assinalou o Presidente, o orçamento representa um "plano de ação". Por êste motivo, é por vêzes tão relevante quanto as determinações normativas da lei.

O orçamento de uma repartição é o seu fluído vital. Muitas funções governamentais atrofiaram-se lentamente por insuficiência de nutrição orçamentária, sem que ocorresse qualquer alteração em sua autoridade ou responsabilidade substantivas. O sistema de controle dos preços já murchava na vinha, por falta de apoio no orçamento, muito antes de haver o Legislativo reconhecido o seu passamento. O Departamento de Trabalho foi reduzido à condição de um organismo inferior, em grande parte devido à limitação de suas verbas. Qualquer estudante de administração pública sabe que a eficiência de um programa de governo pode ser realçada ou retardada pelo vulto e condições das verbas que o mantêm.

A finalidade dêste artigo é indicar o caminho para a melhoria do orçamento, a fim de que o "plano de ação" que representa possa tornar-se mais compreensível aos administradores, quando fôr apresentado; ao Congresso, quando o examinar, e ao público, quando o tiver de custear.

#### OBJETIVO

Uma valiosa tentativa de solução para o problema seria considerar-se o orçamento como sumário dos programas governamentais, semelhante ao emprêgo das contas de lucros e perdas como índice do sucesso das empresas particulares.

Com raras exceções, o valor das atividades de governo não pode ser adequadamente medido pela comparação entre a despesa e a receita monetárias, porquanto o produto final da maioria das atividades governamentais é, num ou noutro sentido, a preservação do bem-estar público. Na melhor das hipóteses, a mensuração do bem-estar coletivo é uma duvidosa aventura; considerando-se que mesmo uma repartição auferidora de receitas, como o Departamento dos Correios, incorre propositadamente em perdas sobre certas categorias de remessas postais, em benefício do interesse público, uma análise dos lucros ou perdas de suas operações em termos monetários apresenta valor limitado.

Não obstante, se o orçamento fôr organizado de modo que revele as realizações mensuráveis dos programas de maior significação, poder-se-á aquila-



tar com rigor o montante do custo de um determinado programa, quer considerado autônomo, quer em relação a outros programas governamentais. Somente porque não se pode fazer uma comparação dos dinheiros ganhos com os despendidos, daí não decorre a impossibilidade de estabelecer-se certo equilíbrio. O próprio orçamento pode ser organizado de maneira que mostrar o valor de realizações mensuráveis a serem feitas em confronto com os gastos que serão efetuados: isolar-se-iam os programas significativos, cujos resultados pudessem expressar-se em termos mensuráveis e cujos custos fossem passíveis de enumeração em separado. A maioria dos programas é susceptíveis de apresentar-se em termos de unidades específicas de realização. Assim, um plano rodoviário federal resulta em certa quilometragem de estradas; um programa de crédito rural produz um volume de empréstimos; um projeto de conservação do solo ocasiona certo número de empreendimentos neste sentido. Se determinados programas fossem reduzidos ou eliminados, deles não resultariam essas unidades de realização. Cada programa ocasiona um produto-finalidade mensurável sob algum aspecto.

Na maioria dos casos, esses produtos-finalidades podem representar-se por unidades estatísticas, que, por mais imperfeitas que se revelem como índices de utilidade social, constituem, ainda assim, ponto de partida para a estimativa de resultados. O fato de tais medidas estatísticas não constituírem, em certos casos, o máximo de perfeição desejável, não é motivo para que se tomem decisões prescindindo de seu auxílio. É importante, contudo, que se distingam os produtos-finalidades dos programas, de seus componentes ou "atividades". São elas freqüentemente tratadas como produtos-finalidades, em vez de o serem como pormenores de funcionamento, o que de fato, são apenas contribuindo para o resultado final. Sirvam de exemplo atividades como o número de inspeções efetuadas, requerimentos despachados, ou o volume de correspondência respondida.

#### ESTRUTURA ATUAL DO ORÇAMENTO

A estrutura atual do orçamento federal não é de molde a permitir uma análise de programas. Uma das principais causas dessa deficiência é que o orçamento, em grande parte, constitui um conjunto de estimativas de custos dos vários departamentos ou repartições, sua organização não se prestando para a demonstração do custo dos programas pelos quais são responsáveis tais órgãos. Há tempos atrás, antes de 1930 ou 1920, quando as repartições eram pequenas e estabelecidas para atender a fim único ou a poucos objetivos intimamente ligados, observava-se uma relação bem direta entre o custo de um programa e os gastos de uma repartição. Hoje, porém, o governo se compõe principalmente de órgãos complexos, plurifuncionais, cujos orçamentos, baseados em departamentos ou serviços, não revelam o custo do produto final a que se dedicam. Pouco ou nenhum fundamento existe para a avaliação do custo de qualquer dos programas parciais executados por uma repartição incumbida de diversos programas.

É por esta razão, entre outras, que o debate em torno do custo do governo é travado com base em conceitos tão gerais que chegam a carecer de sentido. Como é possível determinar, praticamente, quanto deve ser gasto em cate-



gorias tão amplas como Defesa Nacional, Relações Internacionais, Serviços e Assistência aos Veteranos, Assistência Social, Saúde e Previdência, Serviços Comunitários e de Habitação, ou Administração Geral? Na melhor das hipóteses, essas categorias representam uma combinação de vários programas, funções e atividades que, se desejarmos fugir aos amplas domínios abstratos da filosofia social, e encararmos a realidade dos fatos ao analisar o custo do governo, devem ser tratados individualmente, no sentido financeiro ou de créditos orçamentários.

É extremamente perigoso supor-se que um orçamento, no montante de 40 bilhões de dólares, possa ser cotizado em base percentual, ou outra qualquer de natureza proporcional, por entre departamentos ou funções gerais de governo. O que está em jogo é por demais importante para sofrer semelhante tratamento; o governo mergulha sua complexa rede de raízes tão profundamente na economia mundial que não lhe é possível proceder de modo tão sumário.

Não é possível julgar-se o valor da defesa nacional tomando por base a declaração de que ela consome 34 centavos de cada dólar do orçamento. Muito mais importante que isso é o custo dos *programas individuais* em relação à sua contribuição para a segurança nacional, tendo em vista a presente conjuntura internacional. Similarmente, mesmo uma pessoa bem informada não poderá aquilatar o valor de uma dotação de 3 ou 4 bilhões de dólares para a Administração da Cooperação Econômica. O que se requer é, no *próprio orçamento*, uma estimativa da composição desta quantia em termos de providências específicas a serem tomadas.

Um conhecimento mesmo perfunctório de artigos em jornais ou revistas demonstrará a veracidade da assertiva de que se fazem análises populares do orçamento em termos tão amplos que elas ficam destituídas de qualquer valor. Esta carência de dados específicos é um defeito do próprio orçamento.

Realmente, o atual processo de elaboração orçamentária tende a inculcar tais idéias gerais em todos, com exceção, talvez, do Bureau do Orçamento e das Comissões de Finanças, cujo encargo é caracterizar melhor os fatos obscurecidos pelo orçamento.

Permitam-me ressaltar este ponto com mais um exemplo, que, ao se atentar nas grandes somas que pressupõe, é da maior importância para o povo americano. Em época recente, vários grupos, integrados por assessôres técnicos do Secretário da Defesa, da Comissão Hoover e da Comissão Presidencial de Política Aeronáutica, tentaram analisar as despesas realizadas pelas corporações militares nacionais. Seus relatórios foram unânimes em um ponto: não lhes era possível apresentar uma estimativa rigorosa ou comparação das despesas do Exército, da Marinha e da Força Aérea, por isto que os orçamentos destes departamentos não revelavam os custos de seus programas mais importantes.

*Herança do Passado* — A dificuldade com que se defrontaram a Comissão Hoover e a Comissão Presidencial de Política Aeronáutica — e com a qual deparará qualquer grupo do mesmo gênero no futuro — é a de que os métodos orçamentários vigentes não passam de uma continuação dos que eram



usados na década de 1920, quando, de um modo geral, o Governo Federal se compunha de órgãos relativamente pequenos e unifuncionais.

Era adequado e satisfatório, para entidades de tão pequena envergadura, que se elaborasse um orçamento à base de dotações consignadas a departamentos ou repartições, e concebido em obediência a uma classificação por objeto de despesas. Assim, podia o orçamento refletir, e geralmente refletia, quaisquer alterações secundárias nas necessidades de créditos especializados. Por exemplo, a aquisição de um automóvel ou de mobília de escritório, o acréscimo de alguns funcionários, ou ainda, a impressão de folhetos específicos constituíam tópicos para dotações particularizadas através do orçamento. Podiam ser apresentados de forma adequada, e agrupados sob títulos como equipamento, pessoal e material de impressão, comuns a uma classificação por objeto. Quando apresentados dessa maneira, seu significado era suficientemente claro para permitir uma decisão oportuna. E ainda mais importante, talvez: se o Congresso desejasse controlar essas dotações especificamente, tornava-se possível circunscrevê-las em consignações, subconsignações, alíneas ou incisos.

A situação atual, porém, difere radicalmente da que prevaleceu na década de 1920. Discriminado por unidades administrativas, fica o orçamento inteiramente inadequado para atender aos grandes, complexos e multifuncionais departamentos que integram o Governo; em algumas circunstâncias, chega mesmo a ser incongruente. O problema presente não consiste na estimativa de itens subalternos de despesa dentro de um só departamento ou repartição, mas sim na concessão de prioridade e relêvo condignos a grande número de programas disseminados pelos vários órgãos ou dentro de cada um deles. Atualmente, os custos desses programas estão soterrados na estrutura das verbas em vigor, que prevêem recursos principalmente em função de uma organização formal.

A difícil situação vigente resulta, em grande parte, de circunstâncias históricas. Na verdade, durante muitos anos as unidades orçamentárias se multiplicaram sem obedecer a nenhuma ordenação visível. O Departamento do Exército, por exemplo, possui cerca de 50 dotações e seus desdobramentos refletem critérios vários: organização (Corpo de Comunicações), objeto de despesa (viagens), atividades (apreensão de desertores), programas (Guarda Nacional), finalidade (quartéis e alojamentos), e uma variedade de outros métodos de apresentação. Essas dotações entrecruzam a tal ponto as linhas de programas que não é mais possível achar-se, no orçamento, o custo das atividades e dos programas específicos que estão sendo financiados.

Tome-se um exemplo característico; não se pode descobrir o custo da infra-estrutura terrestres das unidades da Força Aérea, porque o seu custo está disseminado por tôdas as verbas, sem destacar-se das dotações globais. Como outro exemplo, mencione-se que uma alteração no efetivo das tropas cria, através de tôdas as verbas, toda uma série de ramificações, incompreensíveis para quem deseje determinar o efeito de tal alteração sobre o orçamento. A mudança afetaria diretamente, em graus variáveis, as seguintes consignações: Pagamento do Exército, Viagens do Exército, Subsistência do Exército, Abastecimento Regular do Exército, e Vestuário e Equipamento. Provocaria, ade-



mais, um efeito indireto definido, embora indeterminado sobre as outras 50 verbas e seus desdobramentos.

Convém notar que, sob este aspecto, o Ministério da Guerra (Departamento do Exército) não difere dos demais. Os mesmos comentários aplicam-se a qualquer outro grande órgão federal. O Ministério da Marinha (Departamento da Marinha), por exemplo, ao tentar reformar a sua estrutura orçamentária, apresentou um gráfico no qual se via um incrível entrelaçamento de créditos consignados a várias repartições da Marinha, destinados ao custeio de uma única atividade.

*Métodos Existentes* — Ultrapassa o âmbito deste artigo a descrição pormenorizada dos processos segundo os quais um órgão federal recebe os seus créditos e presta contas dos mesmos. Talvez, entretanto, o resumo de alguns dos métodos existentes sirva, nesta altura, para esclarecer a análise subsequente.

Cada repartição é custeada por uma ou mais dotações concedidas somente àquela repartição, e cuja vigência é, via de regra, limitada ao ano para o qual foram votadas. Em um órgão administrativo de grande porte, cada departamento ou serviço tem as suas dotações próprias, cujo emprêgo é, com frequência, limitado por subconsignações, alíneas e incisos, em geral estabelecidos para controlar de modo específico um determinado tipo de despesa. Por exemplo, uma das dotações do Ministério da Guerra (Departamento do Exército) intitula-se "Serviço de Finanças do Exército", subdividida nas seguintes consignações:

Pagamento do Exército.

Viagens do Exército.

Despesas com Côrtes Marciais.

Captura de Desertores.

Indenizações do pessoal militar e civil do Exército por destruição de propriedade privada.

Indenizações por danos à propriedade, sua perda ou destruição, por lesões pessoais ou morte.

Serviço de Finanças.

A despeito das variáveis necessidades dos programas, os créditos disponíveis graças a essas consignações não podem ser empregados para quaisquer outros fins que não os estipulados na ementa. Esses fins raramente constituem programas isoladamente sendo antes, até certo ponto, meros elementos de apoio dos programas.

Sucede também, com frequência, que as dotações contêm "limitações" quanto às importâncias que podem ser gastas em certos itens de despesa, como pessoal, impressão e encadernação. Essas restrições representam esforços, por parte do Congresso, para evitar abusos administrativos específicos, embora constituam, em certos casos, um controle indireto de programas, mediante a redução de um ou mais instrumentos de execução desses programas.

Ao preparar as suas previsões orçamentárias, cada repartição tem de acomodar o custo de seus vários programas dentro dessas dotações, consignações, subconsignações e a outras formas de especialização, bem como a uma



série de formulários, habitualmente conhecidos como “fôlhas verdes”. O objetivo principal de tais formulários é subdividir as previsões em classes de objetos de despesa (*object class of expenditure*), a saber: pessoal; viagens; transporte de bens; comunicações; aluguéis e serviços gerais; impressão e encadernação; outros serviços contratuais; material permanente e de consumo; equipamento, terras e construções, auxílios, subvenções e contribuições; perdas, anuidades e perdas com seguros (*insurance losses*); restituições, prêmios e indenizações; e juros. Outrossim, o pessoal necessário deve ser discriminado conforme o cargo e a classificação, mas não — atente-se bem — de acordo com as funções que lhe foram cometidas.

Exige-se nas “fôlhas verdes” uma relação das despesas por atividades ou funções, mas, como o orçamento não se baseia nessas subdivisões por atividades, e como elas se referem somente às atividades dentro de uma dada dotação, é limitada a utilidade que porventura apresentam.

As categorias de despesa acima referidas permitem um desdobramento das estimativas orçamentárias. Como ficou dito anteriormente, tais categorias eram úteis reflexos da natureza das despesas de uma repartição quando estas ainda eram pequenas. Nas circunstâncias atuais, porém, elas antes acentuam a maneira pela qual vão ser despendidas as verbas, do que a finalidades a que se aplicam. Essa tendência a ressaltar tais aspectos faz do documento orçamentário um detestável aglomerado de quadros e tabelas, que mesmo um perito encontra dificuldades por vezes em interpretar.

Cada estimativa de crédito ou dotação deve ser “justificada”, o que se faz de duas maneiras:

1.<sup>a</sup>) A repartição submete as suas propostas ao Bureau do Orçamento e às Comissões de Finanças do Congresso com “justificação” escrita, onde se explicam quais as unidades de trabalho, os métodos de computação, e a necessidade das quantias solicitadas à vista de seu efeito sobre a atividade da repartição. A exposição é habitualmente feita em termos de *coisas a realizar*, isto é, pessoal a admitir, bens a adquirir, e assim por diante; mas como cada um desses itens de despesa é apresentado em separado, não é possível determinar o programa total senão fragmentariamente;

2.<sup>a</sup>) Resulta daí o emprêgo de um segundo método: a justificação geral, que se faz, em regra, oralmente, e equivale a uma exposição sumária dos objetivos do programa e de sua realização. Essa exposição verbal acaba por salvar o orçamento no sentido real da palavra, porquanto coordena, para fins de exame, as atividades e os programas específicos da entidade. A grande falha de uma tal exposição reside no fato de que pode apresentar pouca relação com o orçamento a que pretende servir de alicerce, por isto que é vasada na terminologia do programa e não usa do vocabulário particularizado de objetos de despesa empregado pelo orçamento. Assim, pode o administrador de um serviço descrever com minudências as vantagens proporcionadas ao público pela repartição, mas não será capaz de apontar os efeitos, suscitados por acréscimos ou decréscimos em determinados créditos orçamentários, sobre certos programas específicos. Pode apenas sugerir que qualquer redução em dado crédito orçamentário prejudicará a todos os programas, o que será inferência



errônea, porquanto raramente uma diminuição em dado tópico do orçamento atingirá a todos os programas por igual.

O fato primário é que o efeito produzido sobre o orçamento por modificações no montante das dotações pode não ser imediatamente perceptível mesmo para o chefe do serviço. Muitas têm sido as dotações cortadas porque os administradores não estavam habilitados a demonstrar a relação existente entre os programas defendidos e as importâncias solicitadas. Estas falhas são atribuíveis, em grande parte, ao método corrente de classificação orçamentária, com o seu mistifório, “classificação por unidade administrativa” — “classificação por objeto” — “fôlha verde” — “verbas globais” — “consignações e subconsignações” — “créditos especializados”.

#### EVOLUÇÃO DOS MELHORAMENTOS

Num esforço para superar algumas das dificuldades acima delineadas, várias repartições governamentais vêm introduzindo, de tempos em tempos, inovações no orçamento. O Ministério da Agricultura, por exemplo, aperfeiçoou, em 1937, um sistema uniforme de propostas para os seus órgãos internos. Seus projetos financeiros eram definidos da seguinte maneira:

“Como primeira unidade no desdobramento de uma dotação ou de uma consignação, cada projeto que veicule proposta financeira deve representar uma atividade ou assunto geral e uniforme, seja de pesquisa, seja regulamentar, de serviço ou de qualquer outra natureza. Em geral, deve representar o tipo de unidade designado como “projeto” nas notas explicativas preparadas anualmente para esclarecimento das Comissões de Finanças do Congresso. Cada proposta financeira deve constituir uma base contábil. Cumpre que em cada proposta financeira se adicionem informações sobre as quantias estimadas e as reais, convindo que cada órgão mantenha um sistema de registro tal que permita determinar com precisão os referidos montantes.”

Esta inovação produziu o efeito de aparelhar o Ministério de um meio para utilizar as dotações de modo mais consentâneo com os objetivos de determinados programas, em vez de o fazer à base da classificação por objeto de despesa de suas ementas orçamentárias. É de se notar, porém, que este recurso não altera a conceituação de dotação por unidade administrativa.

Outro tipo de inovação foi o uso de “orçamento do tipo comercial” por empresas governamentais. A diferença entre esses orçamentos e os de outros serviços administrativos foi bem descrita pelo Bureau do Orçamento, da forma que se segue:

“A fim de preparar balanços financeiros que reflitam a receita e a despesa, a contabilidade das empresas do Governo é feita à base do sistema de exercício ou de competência (*accrual*), que é o geralmente empregado por empresas privadas. Segundo esse sistema contábil, as obrigações pecuniárias são contabilizadas ao tempo do recebimento dos materiais ou da prestação dos serviços, e as despesas são estabelecidas com fundamento nos materiais permanentes ou de



consumo usados, ou aplicados, em determinado ano. A receita é computada na base das vendas efetuadas e dos serviços prestados em qualquer ano, embora as cobranças sejam feitas somente em ano subsequente.

O sistema de exercício ou de competência requer, outrossim, a capitalização das despesas feitas com o ativo fixo — tais como, prédios e equipamento — com descontos anuais para depreciação, que representam a porção do investimento total considerada como despesa para aquele ano. Por outro lado, as repartições custeadas por dotações orçamentárias, imputam qualquer investimento de fundos, seja para um ativo fixo, seja para despesas correntes, à dotação para o ano em que o investimento tem lugar. Semelhantemente, certas espécies de receita e de despesa são reconhecidas como tal na contabilidade das empresas governamentais, qualquer que tenha sido o processo de liquidação adotado: em dinheiro ou não. Essas espécies, porém, não são reconhecidas como tal pelas repartições comuns senão quando tenha havido pagamento à vista... A contabilidade das empresas privadas também estabelece valores para reservas de bens disponíveis. Destarte, o custo de quaisquer bens vendidos durante o período pode ser prontamente determinado, ajustando-se o custo dos bens adquiridos por quantias representativas das modificações havidas nas reservas durante o período orçamentário.

Outra importante diferença entre as empresas públicas de direito privado e os órgãos da administração centralizada (*noncorporate*) reside na manipulação de numerário. As empresas governamentais recorrem ao Tesouro dos Estados Unidos como recorreriam a um banco comercial, sendo que algumas delas apelam também para estes. Essa prática habilita as empresas a depositarem as suas receitas no Tesouro, assim como em bancos comerciais, sujeitas aos seus próprios cheques. Assim, uma empresa que conceda empréstimos pode utilizar as suas receitas, oriundas do resgate dos mesmos, para desembolsar com novos pretendentes a empréstimos, e uma empresa empenhada na venda de mercadorias pode empregar o ganho de uma venda na aquisição de mercadorias adicionais, para subsequente revenda, com um mínimo de demora.

Inversamente, os rendimentos provenientes das atividades de órgãos da administração centralizada, são, em regra, depositados no Tesouro. Não estão à disposição do departamento para gastos posteriores, a não ser que estipulações especiais nesse sentido, tenham sido estabelecidas na lei de meios, e, em tal hipótese, somente depois que o Tesouro, pelas providências de praxe, tenha aberto ao departamento os necessários créditos.

Em suma, a empresa de propriedade do Governo, à semelhança das empresas privadas, é uma entidade legal autônoma que faz a sua escrituração na base de competência (*accrual*) e controla a sua própria conta bancária. Por outro lado, a repartição de administração direta, custeada por créditos orçamentários devidamente apro-



priados, mantém a sua contabilidade na base de obrigações e disponibilidades (*obligation and cash*), e somente mediante autorização especial é que tem acesso às suas próprias rendas em dinheiro.”

A citação acima omite uma importante diferença entre o orçamento de empresas públicas e o do Governo: recorrendo ao método de contabilidade por competência (*accrual*), pode uma empresa governamental estabelecer custos numa base de programa ou atividade, isenta das costumeiras limitações de verbas, contabilidade de obrigações, relatórios sobre objetos de despesa e reduções (*cut-offs*) em anos financeiros. Embora tenha o Governo adotado esta providência nas suas empresas, não a estendeu aos seus outros departamentos, a despeito dos óbvios méritos de tal medida, do ponto de vista da prestação de contas dos programas.

Existem outras indicações quanto à direção em que poderiam ser introduzidos melhoramentos — certos casos, por exemplo, em que as dotações constituem expressões integrais de um único programa. Subvenções para a construção de rodovias, aspectos diferentes da providência social, obras de recuperação, e outros programas dêsse tipo são geralmente contemplados com dotações específicas, que muitas vezes incluem o custo total da administração. Sendo essa a melhor forma de programação orçamentária, é provável seja também a razão por que é muito melhor compreendido o custeio desses programas, que o das atividades gerais de governo.

Outrossim, técnicas há, dentro do próprio processo apropriador de recursos, que aliviam a rigidez das dotações concedidas para um só período orçamentário. A maioria das verbas somente pode ser empregada durante o exercício para o qual são votadas. Em casos especiais, porém, o Congresso concedeu verbas, não submetidas a limites anuais (*no-year-funds*), que permitem ao departamento planejar com segurança as suas despesas durante a vigência de um contrato. Esta prática é particularmente proveitosa em pesquisas e grandes empreendimentos de construção. As autorizações para contratos, em lugar de dotações em dinheiro, também permitem o escalonamento de trabalho sem a imobilização das verbas não imediatamente necessitadas.

Fundos de reserva (*stock funds*) e fundos rotativos (*revolving accounts*), por sua vez, possibilitam a aquisição de bens imputando-se essa despesa a créditos de anos precedentes ou subseqüentes. Todavia, somente em circunstâncias especiais, foram autorizados tais recursos.

O sistema de classificação pela primeira vez empregado pelo Bureau de Orçamento, no ano financeiro de 1948, para a explicação do Orçamento da Presidência em bases funcionais, é um passo à frente no sentido certo, embora o seu propósito seja antes suplementar que substituir a estrutura das dotações. Esta classificação funcional apresenta as propostas para a despesa do Governo em termos inteligíveis ao leigo. Infelizmente, porém, o sistema não passa de um método para apresentar o Orçamento do Executivo, e pouca influência exerce sobre os orçamentos dos departamentos compostos por muitos órgãos.

Ao explicar aquele sistema funcional, declarou o Bureau do Orçamento ser limitada a sua exatidão, porquanto “a nova classificação trata cada dotação como uma unidade”. Isto significa, é claro, que, se não fôrem funcionais



as dotações, um sistema que as agrupe reduzirá bastante seu caráter funcional. Acrescentou mesmo o Bureau do Orçamento: "Em cada ano, há cerca de 2.000 dotações para as quais as repartições mantêm contabilidade separadas. Algumas são gerais e amplas; outras são estritas e específicas. Na maior parte dos casos uma consignação recai naturalmente em uma só categoria funcional, mas há muitas exceções". Examinando-se cuidadosamente essas dotações, comprovar-se-á o velho chavão: as exceções fazem as regras.

As técnicas, práticas e preceitos acima referidos constituem melhoramentos dignos de menção. A maioria dêles, porém, é usada somente em situações isoladas, peculiares, não obstante o fato de se prestarem a uma generalização a todos os setores administrativos; se reunidos, constituiriam tais aperfeiçoamentos o núcleo de uma nova doutrina orçamentária. Que tal não tenha sido posto em prática cabe a culpa aos cientistas políticos, que não reconheceram o significado da técnica orçamentária como um importante processo de governo.

**Obstáculos** — Não se pode senão conjecturar por que motivo o atual sistema de orçamento se manteve por tanto tempo sem aperfeiçoamentos substanciais. Três explicações possíveis ocorrem à mente :

- 1.<sup>a</sup>) a expansão do governo superou as suas técnicas;
- 2.<sup>a</sup>) o processo orçamentário goza de má reputação; e
- 3.<sup>a</sup>) os processos contábeis também constituem impecilhos.

No recurso do processo de expansão governamental, quando os custos não estavam subordinados a injunções maiores, tais como as recuperações de guerra ou da depressão econômica, foi objeto de aceso debate ora a burocracia enfiada, ora a magnitude da dívida pública. Essas discussões superficiais desviaram a atenção do problema da elaboração orçamentária. O controle do custo do governo é exemplificado, *lato sensu*, pelo dispositivo da Lei de Reorganização do Congresso, que requer se estabeleça para o orçamento, no início de cada sessão legislativa, um teto ou limite máximo. Esta cláusula revelou-se impraticável, porquanto, antes de ser o orçamento apreciado em detalhe pelas Comissões de Finanças, não há meio de se determinar quais os programas que poderiam ser reduzidos ou eliminados, sem sérias consequências para a economia nacional.

Outro fator responsável pela falta de progresso está em que, não sendo o orçamento formulado em termos inteligíveis aos administradores de nível mais elevado, sua elaboração é freqüentemente considerado como uma brincadeira, uma fraude, um mistério ou uma sessão de júri que acarreta o mascaramento de custos específicos sob títulos gerais, o exagêro das propostas na previsão das reduções, e a confiança em técnicos que saibam orientar-se em meio àquele dédalo.

Finalmente, o método de contabilidade governamental opõe à reforma da técnica orçamentária muitos óbices, dificilmente superáveis sem uma reestruturação completa de todo o sistema. Exemplos característicos desses numerosos problemas são: a exigência de serem as verbas apropriadas para um só ano financeiro; o empenho de verbas ao ensejo da lavratura dos contratos,



em vez de ser feito quando da utilização dos bens ou serviços; a especificação das despesas por classes de objetos de despesa (*objet class of expenditure*); a impossibilidade de utilização dos fundos resultantes de amortizações, vendas, transferências ou cancelamentos; e a proibição rígida do estôrno de verbas. A maioria dos contadores públicos, que tentaram oferecer sugestões construtivas com referência à contabilidade e ao orçamento públicos, chegou à conclusão de que, salvo se se modificarem muitas leis e regulamentos existentes, pouca esperança há de se operarem transformações no sistema orçamentário. O maior fator contrário a essas alterações, porém, é provavelmente uma atitude displicente, de voluntária ignorância da realidade, no sentido de que a administração orçamentária não é passível de melhorias. Os adeptos dessa atitude presumem que o Bureau do Orçamento, a Contadoria Geral e o Congresso nutrem arraigada predileção pelas formas arcaicas. Essa presunção é, porém, desmentida pelos parcelados progressos até agora registrados.

#### PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Admitindo-se, por um momento, a tese dêste artigo, de que o orçamento deve representar um equilíbrio entre os custos e as realizações, muitos dos problemas acima discutidos poderão lograr soluções próprias. Para tanto, nada mais se exige que uma apreciação realística das dificuldades e mais ampla utilização dos recursos e técnicas existentes. Os problemas implícitos na programação do orçamento não são em si insuperáveis. Examinemo-los:

1.º) Um dos primeiros problemas a serem enfrentados no orçamento por programas nem ao menos é de natureza orçamentária; é, sim, um problema de programação. Uma das fraquezas da atual programação pelo Governo reside no fato de ficarem os requisitos dos programas soterrados nos labirintos das relações estruturais. Assim, um departamento como a Administração do Contrôlo de Preços pôde calcular, no orçamento, o custo da inspeção, da execução, da tomada de contas, das organizações regionais e da “administração geral” reflexos de sua estrutura orgânica, mas não foi capaz de avaliar o custo do racionamento. A Administração dos Materiais de Guerra pôde propor um orçamento para tôda uma série de custos organizacionais, mas não para o custo das vendas, apesar de ser de importância vital, para essa repartição a fixação do custo de um método de vendas em relação ao seu provável rendimento em dinheiro.

Considerando que a avaliação de custos dos programas não se coaduna com a contabilidade governamental, alguns leitores talvez refuguem essa programação, com base em um sistema de custos. A resposta a esta lógica objeção é de duplo caráter: primeiro, embora êsses sistemas não sejam larga ou sistematicamente usados pela Administração, como fundamentos de programas — pela simples razão de que, sem u’a medida de lucros e perdas, o custo não é um barômetro de programas — o orçamento pode ser transformado de modo a refletir o custo, e assim atenderá a essa finalidade; segundo, o orçamento é o único método de que se pode valer o Congresso para examinar eficazmente os programas.

A programação exige que o administrador determina o grau de participação de cada uma das subdivisões de sua organização em cada programa.



Isto pode ser salutar. Toda organização subsiste graças aos seus próprios recursos e pode produzir um impressionante volume de trabalho de auto-manutenção, sem que daí resulte produto final mensurável. Só por este motivo já é importante obter-se uma relação exata das necessidades gerais de cada programa, ao invés de se relegar aos vários setores da organização o encargo de caracterizar o programa em função da diversificada participação de cada um. Isto não é tão simples quanto possa parecer. A programação decompõe o "império" estrutural; seleciona produtos finais específicos em meio à obscuridade de critérios organizacionais — tais como, quantidade de cartas recebidas, material adquirido, empenhos examinados, pessoal necessário em cada exercício, toneladas transportadas e outros "fatores brutos da carga de trabalho" ("work-load factors").

O agrupamento das contribuições de cada elemento da organização em unidades de programas específicos é muitas vezes considerado como obstáculo insuperável, do ponto de vista técnico. É prática aceita que as pessoas responsáveis pela aplicação de créditos devem por eles responder. Quando, por exemplo, certo elemento de uma repartição for responsável pela aquisição de material para a repartição inteira, também o será pela estimativa das suas necessidades, defesa da respectiva proposta no orçamento e escrituração dos gastos. A contabilidade pública exige que bens e serviços, ao serem adquiridos ou contratados se debitem, no seu valor total, à conta da verba própria e ao tempo de sua conclusão e não à época do respectivo consumo, o que poderá ocorrer no ano seguinte. Conseqüentemente, um crítico da programação no orçamento poderá indagar se é possível, em um orçamento por programas, agrupar tais gastos sem alterar essas normas.

Uma das respostas cabíveis é que os compromissos podem ser subdivididos por entre os programas, em contas subsidiárias, de acordo com o uso, previamente estabelecido, que se venha a dar ao programa. Quando as estimativas orçamentárias têm de considerar as reservas disponíveis, os bens encomendados e a interpenetração dos anos financeiros de aquisição e de consumo, pode ser usado outro recurso: isto é, um fundo rotativo de reservas, como o de que dispõe a Marinha, mas que, por falta de autorização legal, é negado ao Exército e à Força Aérea. Em menor escala, esta exigência também se satisfaz pelo emprego de contas de substituição (*replacing accounts*).

Um fundo de reserva proporciona uma fonte centralizada de capital e de bens disponíveis. Quando um usuário precisa de material, faz sua requisição contra a reserva disponível, sendo o respectivo montante imputado e debitado à conta das dotações próprias. Os créditos da dotação são incorporados ao capital do fundo de reserva e a qualquer momento podem substituir o gradual esgotamento do mesmo. O usuário obtém outras dotações com base na experiência de consumo, independentemente das condições em que se encontre o fundo de reserva, da época da aquisição ou de outras considerações. As contas de substituição operam de forma mais ou menos semelhante, ressalvando-se que a substituição do fundo de reserva fica restrita a um ano e só é aplicável a determinados artigos.

Esses recursos aplainam o caminho para a programação no orçamento. O chefe responsável pelo programa, conhecedor do consumo de material ne-



cessário, pode calcular e defender a parte de suas necessidades orçamentárias juntamente com outros itens de despesa, que se relacionem com qualquer finalidade do programa. Para efeitos de programação orçamentária, podem ser desprezadas as divisões dos órgãos de material.

2.º) Outro problema a ser encarado na programação do orçamento refere-se ao tratamento do custo de bens de capitais, tais como equipamento e obras. Em uma grande empresa, êsses custos constituem categorias importantes no orçamento. Como a praxe governamental determina sejam "imputados" (*charged off*) quando adquiridos, tais itens não se prestam a ser prontamente distribuídos entre os programas que participam de sua utilização. Na medida em que constituam custos principais, pode o Congresso desejar examiná-los como categorias especializadas de despesa. Sua aquisição estende-se, com freqüência, ao longo de um período de anos. O equipamento especializado de rápida obsolescência, por exemplo, pode não adaptar-se a uma inclusão nas operações de um fundo de reservas rotativa.

De que maneira, então, podem ser tratados, em um orçamento à base de programas, o equipamento e as obras? Julga-se que a solução está em separar o equipamento, do tipo que acarreta despesas com bens capitais, daquele que é apenas um fator no programa de substituições. No Ministério da Aeronáutica (Departamento da Força Aérea), por exemplo, a aquisição e a construção de aviões são consideradas como programas orçamentários autônomos. A amplitude dêsses programas, em qualquer ano, pouca relação apresenta com a extensão do programa de operações. Tadavia, outros equipamentos, relacionados principalmente com o funcionamento normal, podem ser programados numa base de substituição, em conformidade com a magnitude do programa e com a experiência que se tenha quanto à substituição dos fatores.

3.º) Outro problema decorrente da programação no orçamento é o tratamento das despesas gerais (*overhead*), que não é susceptível de imediato rateio, pelos programas. A solução está simplesmente em considerar-se, para efeitos de estimativa orçamentária, a administração geral como um programa propriamente dito, em harmonia com a amplitude e as necessidades de todos os programas em andamento.

Os problemas acima referidos representam os maiores impecilhos à programação no orçamento. As soluções aventadas para êsses problemas demonstram que, onde houver boa vontade, haverá possibilidades de realização da reforma almejada, sem que se imponha a necessidade de uma reforma integral dos métodos administrativos vigentes. *Exemplo de Programação* — O Ministério da Aeronáutica (Departamento da Força Aérea), logo depois de sua separação do Departamento da Guerra, arcabouço orçamentário inteiramente novo. Graças à observância dos seguintes princípios, afastou-se por completo da idéia de conseguir suas dotações em função da organização que o caracterizava:

1.ª) "Discriminar as solicitações de créditos, para programas distintos da Força Aérea, por dotações e projetos" — em outras palavras, fazer de cada dotação um grupamento de programas autônomos, de modo tal que a acomodação dos créditos a um programa possa ser feita sem que as dotações se inter-



penetrem. Isto poupa aos programas desequilíbrios causados pela movimentação de uma dotação que pode não ser idêntica à de outra dotação. Exemplificando: as principais espécies de despesa com o custeio de efetivos de tropa — soldo, etapas e fardamento — estão agora integradas em uma só dotação, em vez de repartidas em duas dotações ou verbas e quatro consignações diferentes, como antes era o caso.

2.<sup>a</sup>) “Eliminar o custeio múltiplo de atividades singulares”. Um Comandante de Base Aérea receberá através de uma única dotação de verbas para custear o seu comando. Assim, poderá equilibrar os créditos entre as várias atividades sob sua jurisdição, ao passo que, antigamente, tais atividades eram custeadas separadamente por cerca de 20 subconsignações. Se uma destas contivesse verbas insuficientes enquanto outras as tivesse em excesso, não podia o Comandante efetuar os ajustamentos cabíveis. Daí, ocorrer o caso de dispor de verbas acima das necessidades para pessoal de enfermaria, mas, por outro lado, ser incapaz de assegurar um serviço telefônico adequado, por estarem os créditos para essas finalidades sob rubricas diferentes.

3.<sup>a</sup>) “Apresentar propostas orçamentárias para as necessidades dos programas”. Antes, as dotações eram concedidas aos órgãos custeadores, sendo que cada uma delas equivalia a uma parte das necessidades de um dado programa. Agora, uma só dotações abarca um gênero único de atividade. Por exemplo, há uma dotação intitulada “Operação e Manutenção”, que está subdividida em “programas orçamentários”, cada um dos quais reflete expressivos programas de operações da Força Aérea. Os recursos disponíveis para este fim podem ser diretamente acomodados às modificações que se fizerem, à medida que o programa for sendo executado. À guisa de ilustração, o programa orçamentário “Manutenção e Operação de Aeronaves” está concebido de maneira a refletir, no fundo de reservas que para as mesmas for planejado, as necessidades orçamentárias correspondentes à quantidade, ao tipo e à atividade das aeronaves. Os fatores específicos de custos e as unidades do programa podem ser calculados a fim de determinar e custear as necessidades financeiras deste programa.

4.<sup>a</sup>) “Separar os gastos de capital dos custos de operação”. Uma das dificuldades comuns na técnica do orçamento governamental, ressalvados os casos de “Obras Públicas” e empresas estatais, é a de que se faz pequena distinção entre bens patrimoniais (*assets*) e custeio. Entremeadas na mesma dotação, encontram-se, assim despesas de investimentos a longo prazo, como as necessárias ao custeio normal. A Força Aérea adotou três consignações para representar os gastos com bens capitais. “Construção e Aquisição de Aeronaves pela Força Aérea”, “Aquisição Especial” e “Aquisição e Edificação de Imóveis”. Essas dotações “de capital” — investimentos — diferem de outras, destinadas a cobrir as despesas correntes de manutenção.

A estrutura do orçamento do Departamento da Força Aérea não representa absolutamente o resultado definitivo de uma evolução, pois encerra muitas transigências ante uma verdadeira concepção de orçamento baseado em programas. Uma das causas dessa transigência se encontra no fato de não haver autorização legal para utilizar um fundo de reservas e a conseqüente impossibilidade de o Departamento programar orçamentariamente o seu con-



sumo de material. Outro motivo é que, a fim de escapar à contabilidade por empenhos, a programação orçamentária requer a introdução de novos conceitos de distribuição da despesa. Mas a estrutura já foi estabelecida pelo Departamento; a pouco, e pouco, poderão ser-lhe acrescentados detalhes aperfeiçoadores.

*Como Instrumento Administrativo* — Não é apenas a necessidade de uma identificação mais estreita das propostas orçamentárias com os programas que aconselha a programação na elaboração do orçamento; este sistema é igualmente desejável como um instrumento para eficaz administração de programas. A programação permite ao administrador atarefado avaliar os progressos no funcionamento e as deficiências em relação ao custo. Mediante análise do custo de programas, pode o administrador obter a mais eficiente e econômica utilização das verbas disponíveis, precavendo-se a fim de que os seus recursos financeiros atendem aos problemas mais prementes.

Observe-se o que sucede quando é pôsto em uso um voto tipo de avião. Decorre daí uma longa série de efeitos sobre as necessidades de peças sobresalentes, gasolina, equipamento-eletrônico — da base e para manejo em terra — dispositivos de treinamento, modificação nas operações, e assim por diante. Se a Força Aérea planeasse o seu orçamento por classes de objetos de despesa (*object class of expenditure*) ou segundo a estrutura de sua organização interna, ser-lhe-ia extremamente penoso manter um equilíbrio entre essas várias necessidades. Não haveria nenhum meio expedido de ajustar as disponibilidades de recursos a essa multiplicidade de requisitos, dada a dificuldade de correlacionar, coordenar e estabelecer comunicações entre órgãos dispersos que desempenhem um papel na satisfação das necessidades gerais. Quando, porém, o orçamento é planejado em termos de aeronaves específicos em relação ao programa de utilização dessas aeronaves, esta série de conseqüências, do ponto de vista orçamentário, presta-se a verificação imediata.

Com demasia da freqüência, infelizmente, implanta-se, ou modifica-se em sua essência um programa governamental sem prévia apreciação dos custos que sua execução acarretará. Muitos programas jamais passariam do estágio de meras idéias se fôsse calculado o seu custo. Um sistema de programação orçamentária requer seja este cálculo efetuado, automática e completamente.

A programação no orçamento encoraja a avaliação dos custos e a consciência de sua importância, desestimulando, por outro lado, a experimentação perdulária. Lida com resultados e não com os tipos de despesa ou com a organização necessária a êsses resultados.

A programação orçamentária requer o estabelecimento de um plano de operações susceptível de subdivisão em partes a serem gradativamente atendidas. É mais importante medir a realização do programa que o volume de trabalho (*work-load*) que, por si mesmo, não gera nenhum produto final. É muito menos expressivo, por exemplo, orçar o custo da manutenção e operação de veículos a motor que estimá-lo como fator unitário das necessidades de um programa específico.

A programação no orçamento também volta a sua atenção para a necessidade de planejamento de programas específicos. Como já ficou dito neste artigo, um dos defeitos fundamentais do orçamento federal é a dissociação dos



programas por cuja manutenção se responsabiliza. Uma das bases essenciais de um orçamento programado é a existência de um programa específico discriminado em seus elementos componentes, fixos e variáveis. Não poderia a Aérea propor o orçamento para o seu programa de Reserva da Aeronáutica sem uma declaração minuciosa dos objetivos colimados e uma enumeração das medidas indispensáveis à consecução desses objetivos. Nenhum plano de ação se pode estear nas necessidades de um órgão que é, ele mesmo, um conjunto de programas variados; tampouco se pode alicerçar em uma concepção geral, sem que se tenha firmado previamente uma definição de seus elementos componentes mais significativos. (\*)

#### SUMÁRIO

Em síntese, a prática orçamentária vigente ainda reflete as necessidades das pequenas repartições da década de 1920. O orçamento se concentra em uma variedade de instrumentos: quantidade e natureza do pessoal, material e equipamento, e organização constituída para efetuar um trabalho. Com poucas exceções, porém, cada componente de orçamento total não chega a definir o trabalho a ser realizado.

A culpa desta situação cabe, em parte, à carência de um corpo de doutrina sobre o orçamento. Os técnicos de administração pública descreveram os métodos do orçamento federal, mas não os analisaram criticamente. O processo orçamentário federal, bem como o sistema de contabilidade subjacente a ele, estão em grande atraso em relação ao desenvolvimento alcançado pela indústria privada ou pelas empresas governamentais.

Este artigo constitui uma tentativa para demonstrar que uma das formas de sair dessa desolação consiste em elaborar-se o orçamento visando ao custeio dos programas, e não ao funcionamento de órgãos. Deve-se reconhecer o fato de que uma tal solução depara problema reais. Introduce a apreciação dos custos como um método básico para a medição das necessidades governamentais; exige a definição e o planejamento dos objetivos de programas; necessita de relatórios sobre o progresso das unidades destes; e em grande parte cerceia as prerrogativas dos dirigentes de repartições, os quais atualmente detêm o controle direto das verbas.

Entretanto, semelhante sistema muito contribuiria para permitir a formação de juízos mais documentados sobre a conveniência e viabilidade das atividades do Governo, compreendidas no interesse nacional.

---

(\*) Para uma análise da administração orçamentária por programas, paralela à tese deste artigo, veja-se *Decentralized Budget Administration and the Tennessee Valley Authority*, por DONALD C. KULL, na *Public Administration Review*, volume IX, número I (Inverno de 1949), p. 30.

## *Das Conseqüências da Falta de Coordenação e Contrôlê na Administração de Material*

MARIA ANTONIETA NOGUEIRA RIBEIRO

**T**ODOS aquêles que se preocupam sèriamente com o problema da eficiência dos serviços públicos e se dedicam ao estudo do assunto conhecem a importância da utilização de métodos racionais na administração pública.

Essa importância avulta no Estado moderno, dada a sua expansão crescente, a exigir administração eficaz e, conseqüentemente, a proscrição do empirismo, fonte de desperdício e ineficiência.

Esse imperativo de eficiência se apresenta com mais rigor nos jovens países subdesenvolvidos — entre os quais o Brasil — com um patrimônio em formação e com problemas de tôda sorte pendentes de solução (exigüidade de vias de comunicação, de instrumentabilidade educacional etc.), (1) pois que, como salienta o economista HANS W. SINGER, os planos de desenvolvimento, mesmo bons, podem ficar prejudicados por deficiência de administração. (2)

Não se justifica, pois, que o Ministério da Fazenda — verdadeiro Ministério da Economia —, departamento a que cabe enorme responsabilidade no desenvolvimento econômico do país, inclusive através do contrôlê da pressão inflacionária, condição *sine qua non* para o êxito dos planos de desenvolvimento, permaneça impermeável a inovações estruturais e dinâmicas, ditadas pelas modernas técnicas administrativas. (3)

Essa possivelmente uma das causas da “inação atarefadíssima” a que são forçados os Ministros da Fazenda... (4)

Índice dêsse alheamento às conquistas no setor do aperfeiçoamento das práticas administrativas encontramos na permanência, por mais de 10 anos,

---

(1) BENEDICTO SILVA, *Assistência Técnica em Administração Pública* — Cadernos de Administração Pública editados pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (n.º 21).

(2) *Papel Essencial da Administração Pública no Desenvolvimento Econômico* — Cadernos citados, n.º 21, p. 27.

(3) M. A. TEIXEIRA DE FREITAS, *A reforma Administrativa Brasileira* e FENELON DA SILVA, *Da Reforma e Coordenação dos Meios na Administração*, in *Revista do Serviço Público* — maio de 1953.

(4) JOSÉ MARIA WHITAKER, *Seis meses, de novo, no Ministério da Fazenda*, pp. 77 e 121.



da situação anômala criada com a expedição do D.L. 8.323-A, de 7-12-45, com grave repercussão sobre toda a administração de material no serviço público civil federal.

Antes, porém, de prosseguir, faz-se conveniente um exame retrospectivo.

#### HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL FEDERAL

No estudo da evolução da administração de material no Brasil, na esfera administrativa federal, podemos distinguir 4 períodos:

1.º o anterior à vigência do Código de Contabilidade Pública (D. 4.536, de 28-1-1922);

2.º o compreendido entre essa data e a criação da Comissão Central de Compras (D. 19.587, de 14-1-31);

3.º o que abrange fase que se inicia aí e termina com a transferência da Divisão do Material do D.A.S.P. e do Conselho de Administração de Material para o Departamento Federal de Compras (D.L. 8.323-A, de 7-12-1945); e

4.º o que vem daí até os nossos dias.

1.º Período — Até a vigência do Código de Contabilidade Pública, a administração de material estava entregue às próprias repartições, que se regulavam por disposições esparsas — contidas freqüentemente nas leis orçamentárias —, (1) com uma contabilidade incipiente, instável e desordenada, enfeixando os respectivos dirigentes em suas mãos, todas as atribuições, desde a aquisição do material até sua alienação por cessão ou venda.

2.º Período — Com o Código de Contabilidade e o seu regulamento, aprovado pelo D. 15.783, de 8-11-1922 e pela Lei 4.632, de 6-1-1923 (Art. 162), a aquisição, o abastecimento e a aplicação continuaram a ser descentralizados, já aí, entretanto, sob um controle mais ativo do Tribunal de Contas, que, criado desde 1890, encontrara na desordem contábil obstáculo ao exercício de suas atribuições. (2)

A inclusão no referido Código de disposições gerais destinadas à fiscalização sobre o material foi inspirada no exemplo da Itália, que dava cuidadosa regulamentação a essa matéria, pois que, já em 1874, através de comissão encarregada de promover melhoramentos na contabilidade pública daquele país, verificara a importância da fiscalização sobre os armazens e depósitos pertencentes ao Estado, como garantia dos interesses nacionais, dado o valor considerável de seus bens.

Todavia, dificuldades de toda ordem — inclusive a reação daqueles que queriam ver-se livres do controle a que ficaram sujeitos — impediram que a

(1) Entre outras: D. 2.926, de 14-5-1862; Lei 2.221, de 30-12-1909; Lei 3.232, de 5-1-1917 (Art. 94 etc.); Lei 3.454, de 6-1-1918 (Art. 170 etc.); Lei 3.991, de 5-1-1920 (Art. 73 etc.).

(2) A. BIOLCHINI, *Codificação da Contabilidade Pública Brasileira* — 1.º volume, pp. 243, 535/537.

fiscalização financeira se fizesse com eficiência, ensejando mesmo que se transformasse freqüentemente em entrave à boa marcha dos trabalhos e em motivo para tôda sorte de fraudes, bem ou mal intencionadas: “química” orçamentária, “balões de ensaio” etc.

3.º *Período* — Êste é o período áureo da administração de material no serviço público federal; seu exame requer, por isso mesmo, a divisão do assunto em subtítulos.

3.º *Período* — *Sistematização da administração Pública* — Segundo o Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO, (1) foi a partir do último terço do século XIX que a sistematização da administração pública entrou em fase de desenvolvimento sem precedentes, sendo as causas primárias do auge alcançado por êsse desenvolvimento as transformações radicais da cultura ocidental naquele século (o apogeu da ciência, a revolução industrial, o desenvolvimento prático do ideal democrático do estabelecimento do contrôle do povo sôbre o governo e a revolução socialista).

Nos Estados Unidos, êsse movimento de administração racional ganhou impulso em princípios dêste século com os ensinamentos de FREDERIK W. TAYLOR, (2) sendo êsse país atualmente o que possui mais desenvolvida literatura sôbre a teoria geral da administração pública, cujos rumos foram traçados, já em 1887, por WOODROW WILSON. (3)

No Brasil, aquêlo movimento manifestou-se sômente após a revolução de 1930, quando se empreendeu a reorganização administrativa federal adotando-se métodos racionais e critérios científicos, numa verdadeira “Corrida da Eficiência”.

Levou-se em conta nessa reorganização a clássica divisão das atividades do governo: atividades fins, também chamadas substantivas, primárias, funcionais, específicas, especiais, principais ou finais e atividades meios ou gerais, ainda denominada adjetivas, institucionais, domésticas ou auxiliares.

As primeiras são aquelas que constituem a própria razão de ser do órgão criado, as que os governos exercem para realizar os objetivos do Estado (defesa nacional, segurança pública, educação, proteção à saúde etc.); as atividades adjetivas ou institucionais são aquelas que equipam o governo para funcionar e subdividem-se em 2 grupos: a) serviços auxiliares e b) serviços de estado-maior. (4)

Os serviços auxiliares — predominantemente executivos — compreendem os recursos humanos e físicos utilizados pelos governos para pôr e manter seus órgãos em funcionamento, sendo os mais importantes: pessoal, material, dinheiro, documentação, edifícios e instalações.

Os serviços de estado-maior (pesquisa, previsão, planejamento, preparação de informação e, em geral, assessoramento) têm por objetivo, principalmente, facilitar a ação dos administradores.

(1) *Introdução à Teoria Geral da Administração Pública* — Cadernos citados, n.º 23.

(2) *Princípios de Administração Científica* — Tradução de ARLINDO VIEIRA RAMOS.

(3) *O Estudo da Administração* — Cadernos citados, n.º 16.

(4) BENEDICTO SILVA, *Op. cit.*



Um dos propósitos da sistematização da administração pública é, assim, criar condições que libertem as chefias executivas de preocupações com as tarefas rotineiras, para que possam dedicar maior tempo e energia à realização de suas atividades específicas.

Cuidou, pois, o Governo Provisório da racionalização das atividades de administração geral, manifestando-se desde logo no setor do material o esforço para aperfeiçoar os métodos de trabalho, o que vem comprovar a importância desse elemento no serviço público.

*Comissão de Padrões* — Com o D. 19.512, de 20-12-1930, criou-se a COMISSÃO DE PADRÕES, encarregada de estabelecer os padrões que seriam adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços do Governo Federal.

Poucos dias após (D. 19.549, de 30-12-1930), o Chefe do Governo Provisório, impressionado com o vulto da despesa nos orçamentos anteriores, suspende as exigências contidas nos arts. 244, 736, 738 e 764, do Código de Contabilidade da União, relativamente à celebração de concorrências e contratos para a aquisição de material ou execução de serviços em proveito das dependências da União.

Fundamentou-se o ato na conveniência de evitar a celebração de contratos às vésperas de modificação do regime de fornecimentos — então em estudo, para adoção de novo critério no menor prazo possível — e na verificação de que a exigência de concorrências públicas e contratos para a realização de serviços acarretava, em muitos casos, graves inconvenientes, sem importar nem em redução das despesas correspondentes, nem na boa execução dos serviços contratados.

Regulamentou-se então o novo processo de aquisição, prevendo-se o registro da despesa pelo Tribunal de Contas “a posteriori”, o qual não poderia ser recusado no caso de se julgar excessivo o valor global de qualquer dos fornecimentos; nesta circunstância, o Ministério competente promoveria a responsabilidade do funcionário que tivesse autorizado o fornecimento, obrigando-o a indenizar o Estado da importância do excesso apurado.

Os estudos feitos levaram, porém, o Governo à constatação da conveniência da centralização das compras em um só órgão, criando-se a COMISSÃO CENTRAL DE COMPRAS (D. 19.587, de 14-1-31), imediatamente subordinada ao Ministro da Fazenda, encarregada, com exclusividade, da aquisição de todo e qualquer material e de seu fornecimento ao serviço público federal.

A Comissão de Padrões, que seria designada pelo Ministério da Fazenda, foi absolvida pela C.C.C., passando a funcionar junto à sua seção técnica.

*Centralização das Compras* — A questão da centralização das compras de material tem sido objeto de estudo por parte daqueles que se preocupam com a racionalização da administração pública.

Os argumentos favoráveis à centralização são relevantes, sendo o mais saliente o que ressalta a economia que proporciona esse sistema, principalmente nas compras em larga escala.

Entre as causas da redução do custo direto ou indireto do material adquirido por esse método, apresentam-se as seguintes: (5)

I — A centralização possibilita o aumento do volume de cada compra e a conseqüente diminuição do número de aquisições:

a) pela simplificação do material, que diminui o número de suas variedades e tipos; pela especificação, que permite a descrição precisa e completa do material desejado; e pela padronização, que torna obrigatória a adoção de determinados tipos em tôdas as repartições;

b) pela reunião dos pedidos dos diversos órgãos, facilitada pelo Calendário de Compras; e

c) pela compra em maior quantidade para armazenagem e distribuição nas épocas oportunas.

II — A especificação, determinando com precisão o material desejado, dificulta, através da inspeção, a fraude na entrega, tal como fornecimento de material inferior ao adquirido etc.

III — A padronização oferece condições ao fabricante para produção em maior quantidade, o que reduz a diminuição do custo.

IV — A redução do número de pedidos (6) acarreta economia substancial na administração já que:

a) propicia a redução do pessoal;

b) permite maior especialização dos servidores, dada a diminuição das tarefas rotineiras, o que os torna capazes de um estudo mais apurado dos mercados, internos ou externos, para aquisições mais vantajosas, nas melhores fontes e nas melhores épocas.

V — A instalação de armazéns centrais, em lugar de um número considerável de almoxarifados distribuídos pelas diversas repartições, permite maior vigilância etc.

A centralização oferece ainda outras vantagens:

a) permite, no caso de materiais escassos, distribuição segundo critério de prevalência da prioridade para a repartição mais necessitada;

b) fornece condições excepcionais para a colheita de dados estatísticos, inclusive de custo e para a pesquisa de informações sobre o crédito e a idoneidade das firmas concorrentes;

c) torna as concorrências acessíveis a todos os fornecedores — dando-lhes "igualdade de oportunidade", exigência democrática — o que traz, aliás, a redução dos preços e constitui maior dificuldade às combinações entre fornecedores;

---

(5) JOHN R. SIMPSON, *Centralização de Compras para o Serviço Público*, Cadernos citados n.º 14, e FERNANDO MEIRELLES DE MIRANDA, *A Compra Centralizada*.

(6) A Comissão HOOVER, nos Estados Unidos, constatou que a metade aproximadamente dos milhões de pedidos anuais era de 10 dólares no máximo e que o custo administrativo da operação de compra era superior ao preço do material. — JOHN R. SIMPSON *op. cit.*



d) permite transferência de material entre repartições (cessões, por empréstimo ou definitivas, ou permutas) e reunião de material inservível para alienação em condições mais vantajosas;

e) liberta os administradores de preocupações com essa atividade meramente auxiliar, permitindo-lhes aplicar toda sua atenção e energia em suas tarefas essenciais, etc.

As desvantagens da centralização recaem antes sobre o seu funcionamento que propriamente sobre o sistema e são passíveis de correção, sendo os principais argumentos contrários os seguintes:

a) o órgão comprador não oferece um serviço tão eficiente quanto o que a repartição interessada poderia oferecer a si própria;

b) o material fornecido nem sempre corresponde exatamente ao desejado, prejudicando a eficiência do serviço;

c) há, por vezes, excesso de padronização, determinando modificações dispendiosas nos métodos de trabalho;

d) propicia atrasos no fornecimento de material urgente e complicações na reforma e cancelamento dos pedidos, com prejuízos enormes em termos de economia e eficiência;

e) há elevação do custo da contabilidade, múltipla;

f) a padronização constitui impecilho para o aparecimento de idéias originais em matéria de produção;

g) o emperramento do sistema prejudica toda a máquina administrativa;

h) propicia complicada rotina de papéis e a formação de um exército de servidores para tarefas complementares;

i) no caso de órgão afastado da capital, há perda do prestígio local etc.

No confronto entre vantagens e desvantagens verifica-se que as razões favoráveis à centralização são de maior relevância e que as ponderações contrárias se dirigem quase que exclusivamente a conseqüências do mau funcionamento do sistema.

São, pois, falhas que podem ser afastadas mediante uma vigilância constante, exercida através de órgãos próprios de controle e supervisão.

*Criação da Comissão Central de Compras* — Segundo adverte JOHN R. SIMPSON, (7) a implantação do sistema de centralização das compras — cujo êxito depende de firme decisão governamental, apoiada em legislação adequada — deve ser precedida de cuidadoso estudo; antes, pois, da criação do órgão central de compras é necessário um levantamento censitário, por classe de material, para que se conheçam quais os materiais que são comprados com regularidade pelas diversas repartições, bem como o volume de suas compras.

Tal não se fez antes da criação da *Comissão Central de Compras*, o que criou sérias dificuldades ao seu funcionamento.

---

(7) *Op. cit.*

Imediatamente subordinada ao Ministro da Fazenda, cabia-lhe, com exclusividade, a aquisição e o fornecimento de todo e qualquer material necessário aos serviços públicos.

Criada a título experimental, para transformação oportuna em órgão estável com a organização que a prática aconselhasse, (8) com jurisdição sobre todo o território nacional — prevista a criação de agências nos Estados quando necessário — essa Comissão sofreu toda a sorte de resistências.

O Ministério da Guerra jamais se submeteu à sua autoridade, sendo seguido nessa atitude pela Polícia Militar do Distrito Federal, pelo Corpo de Bombeiros e mais tarde pelo Ministério da Marinha.

Além da falta de planejamento, foram óbices ao bom funcionamento daquela Comissão: a campanha movida pelos que se viram privados do direito de comprar diretamente e que se valeram, para obstrução dos trabalhos, até mesmo do recurso da sabotagem; a reação dos fornecedores “donos das repartições”, prejudicados em seus interesses; o ambiente post-revolucionário, a propiciar críticas dos descontentes; a falta de apôio firme do governo que, por vezes, cogitou de extingui-la; (9) e os conflitos entre a legislação própria e o Código de Contabilidade Pública, com as conseqüentes recusas de registro pelo Tribunal de Contas.

Uma das inovações mais combatidas à época — a escolha da oferta que menos ônus acarretasse para o Tesouro (art. 8.º, § 12, do D. 19.587-31) e não o menor preço como o exigia o Código de Contabilidade Pública — foi mantida posteriormente, através do art. 24 do D.L. 2.206-40, o que evidencia a improcedência das críticas então formuladas.

Assim, só a vontade férrea daqueles que queriam desimcumbir-se a contento da responsabilidade assumida impediu o fracasso da iniciativa. (10).

E foi por esse motivo — aliado às facilidades legais proporcionadas — que, apesar de todas as dificuldades que lhe foram opostas deliberadamente, a C.C.C. apresentou apreciáveis resultados nos 3 primeiros anos, havendo abastecido as repartições de todo o material requisitado, por mais variado que fôsse, e recolhido ao Tesouro saldos não aplicados no valor de Cr\$ 120.000.000,00, sendo que mais de Cr\$ 54.000.000,00 referentes ao primeiro ano.

O regime que se pretendeu estabelecer para o funcionamento da C.C.C., visando à simplificação do processo de compras, era o do registro “a posteriori”, o que foi dificultado com a exigência de registro prévio dos contratos, consagrado pela Constituição de 1934.

O confronto realizado em 1933 entre os preços de municiamento de bôca, tomados por base os dados da C.C.C. e do Ministério da Marinha, evidenciou

---

(8) Apostilhas do Prof. OSCAR VICTORINO MOREIRA, do Curso de Administração e Legislação de Material dos Cursos de Administração do DASP. — Ponto n.º 2 pp. 7.

(9) OSCAR VICTORINO MOREIRA, *Redução do Custo dos Serviços de Material*, pp. 88 *in fine*.

(10) OSCAR VICTORINO MOREIRA, *Op. cit.*



a favor da centralização das aquisições uma redução de 40% aproximadamente. (11).

Outras economias que se devem à centralização, à época:

Aquisições de papel .....	33,9%
Tecidos e seus produtos manufaturado .....	55%
Trilhos para a E. F. Noroeste .....	20%
Motores Diesel para a E. F. Central do R. G. Norte ..	15%

Além desses resultados favoráveis, iniciou a C.C.C. os estudos de especificação de material, tentou uma classificação decimal para os materiais e forneceu elementos estatísticos para a orientação no conhecimento do material que se adquiria. (12)

Mas o maior mérito que se pode atribuir àquela Comissão é — como já se tem afirmado — o de haver sido a pioneira no desbravamento do caminho para a instalação do sistema de administração de material.

Com a reorganização promovida com o D. 24.036, de 26-3-34, o órgão central de compras foi incluído entre as repartições auxiliares e dependentes do Tesouro Nacional (13), cabendo ao Ministério da Fazenda dirigir o serviço de compra do material, promover sua distribuição, e estabelecer, com o concurso de técnicos dos diversos Ministérios, sua padronização (Art. 4.º, II, alínea i), bem como examinar a oportunidade de encomendas de materiais no estrangeiro, por qualquer Ministério, ainda quando houvesse crédito consignado para o respectivo custeio (Art. 8.º, alínea f).

*Comissão Permanente de Padronização* — Com o D. 562, de 31-12-35, é criada essa Comissão, diretamente subordinada ao Presidente da República, encarregada de simplificar e padronizar o material de uso comum no serviço público civil e que realizou trabalho notável no terreno dos papéis oficiais, o que constituiu por sua vez elemento importante para a padronização das máquinas dactilográficas, dos móveis de escritório e mesmo da tinta de escrever.

Convém lembrar que, segundo esclarece EUDORO L. BERLINCK, (14) só no Ministério do Trabalho havia 419 tipos de envelopes; que com relação aos timbres, além de 2 emblemas, o globo e a estrêla — de dimensões variadíssimas — havia uma locomotiva fumegante, a Cruz de Malta, as armas da República com a inscrição de data significativa para certa corporação etc., e que variavam os papéis, quanto à qualidade, segundo o gosto das repartições, encontrando-se de 57 até 110 gramas por metro quadrado.

*Departamento Administrativo do Serviço Público* — Em 1938 é criado o D.A.S.P. (D.L. 579, de 30-7-38) que, através de sua Divisão do Mate-

(11) Ibidem, p. 94.

(12) Idem — *Op. cit.*

(13) Arts. 1.º, alínea J; 24, h e 188.

(14) *A Padronização dos Papéis de Expediente* — “Revista do Serviço Público” — novembro de 1937.

rial, absorve as funções da Comissão Permanente da Padronização, que é extinta; atribuiu-se àquele Departamento, além da organização anual da proposta orçamentária e da fiscalização da execução da lei resultante, o estudo pormenorizado das repartições, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relação de uns com os outros e com o público.

Segundo THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI, (15) já existia sob a Constituição de 1934 tendência para constituir-se junto à Presidência da República um aparelhamento técnico destinado a atender a certos serviços de ordem administrativa, de interesse geral para todos os Ministérios, daí resultando a criação da citada Comissão Permanente de Padronização e do Conselho Federal do Serviço Público.

O desenvolvimento desses órgãos levou à criação do D.A.S.P., cujas funções, constitucionalmente, (16) tinham o caráter auxiliar, consultivo, técnico-administrativo, junto ao Presidente da República, assessorando-o e contribuindo para a coordenação dos serviços afetos aos diferentes Ministérios. (17).

No setor do material, atribuíram-se-lhe funções normativas referentes a orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material; estudo e proposta de fixação de especificações de materiais para uso nos serviços públicos; coordenação dos trabalhos dos órgãos de material, propondo as medidas necessárias para o seu funcionamento uniforme; estudo, em cooperação, com a Divisão de Organização e Coordenação (D.C.) e Serviço de Obras (S.Ob.) e as repartições interessadas, dos projetos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços; orientação e fiscalização da parte executiva da administração de material; colaboração com a C. O. do Ministério da Fazenda na elaboração do orçamento, na parte relativa a material etc. (18)

São comprovantes da intensa atividade do D.A.S.P. no referido setor, além de sua participação na expedição dos decretos e decretos-leis deste 3.º período: Instrução n.º 1, aprovada com a Portaria 197, de 18-7-1939 (D. O. de 31), referente à requisição e recebimento de impressos etc.; E. M. 1908 (D.O. de 19-10-39), que sugere normas sobre a aquisição de material padronizado; (19) Portaria 2.199, de 7-10-1942 (D.O. de 20), sobre padronização de carimbos e 186, de 26-6-43, sobre o mesmo assunto; Portaria 657, de 16-3-44 (D.D. de 18), referente ao uso de canetas-tinteiro de propriedade do Estado;

---

(15) *O Departamento Administrativo na Estrutura Constitucional de 10 de novembro* — "Rev. do Serviço Público" — agosto de 1938, p. 49.

(16) Constituição de 1937.

(17) THEMÍSTOCLES BL CAVALCANTI, *Op. Cit.*

(18) D. 11.101, de 11-9-42, que aprovou seu regimento.

(19) Leia-se a Circular S.P.R. 10/39 (D.O. de 24-10-39).



Portaria 871, de 26-7-44 (D.O. de 28) sobre requisição e aceitação de uniformes; E.M. 2.155, de 3-8-44, que deu motivo à Circular S.P.R. n.º 7/44 (D.O. de 25-8-44), sobre simplificação e padronização etc.

*Laboratório de Ensaios e Exames Técnicos* — Com o D. L. 1.184, de 1.4-39, atribui o Governo ao Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério do Trabalho — que será o órgão técnico consultivo da C.C.C. — a execução dos ensaios para especificação e padronização do material destinado aos serviços públicos e os exames técnicos para seu recebimento.

Em consequência, o laboratório da Comissão Central de Compras (criado com o D. 19.587-31), embora continuasse a funcionar junto ao órgão comprador, ficou subordinado técnica e administrativamente ao referido Instituto. (20)

*Disposições Estatutárias relativas a Material* — Com o D.L. 1.713, de 28-10-39 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União), decretaram-se medidas destinadas a precaver o Estado contra os prejuízos no setor do material; previu-se entre os deveres dos seus servidores o de zelar pela economia e conservação do material que lhes fôr confiado (Art. 224, XIII); exigiu-se a prestação de fiança pelos que tenham sob sua guarda ou responsabilidade quaisquer bens ou valores da União (Art. 30, regulamentado pelo D. 8.738, de 11-2-42); (21) estabeleceu-se a responsabilidade desses funcionários pelas faltas, danos, avarias e quaisquer prejuízos que sofrerem os materiais sob sua guarda ou sujeitos ao seu exame. (22)

*Criação do Departamento Federal de Compras e das Divisões de Material* — (D.L. 2.206, de 20-5-1940) — A substituição da C.C.C. pelo D.F.C. e a criação dos órgãos de material nos Ministérios resultaram de cuidadosa análise das atividades da referida Comissão, realizada por dois técnicos da D.M. do D.A.S.P., através de observação *in loco*. (23)

Constataram êles as seguintes falhas, além de outras: injustificada demora nas aquisições; a ausência de controle estatístico de preços; acréscimo, nos preços dos fornecimentos, de 50% sobre as cotações obtidas no comércio.

Evidenciou-se ainda que o fato de adquirir bem e por preço conveniente não era bastante para solucionar o problema, já que, não podendo o controle do órgão comprador ir além da verificação da existência de verba própria e suficiente, os pedidos não eram examinados sob o ponto de vista das reais

---

(20) Essa situação modifica-se, porém, em 1943, voltando o laboratório a integrar o órgão central de compras, já então o D.F.C. (D.L. 5.984, de 10-11-43).

(21) Mantidos no novo Estatuto (Arts. 194, IX e 28 da Lei 1.711-52) — Para pôr fim aos abusos na aplicação do material proibiu-se com a Circular S.P.R. n.º 2, de 23-1-41, o uso de papel oficial em correspondência e trabalhos particulares.

(22) V. arts. 227, § único, I e 262 da Lei 1.713-39; e Cap. IV e art. 214 da Lei 1.711-52.

(23) E. M. n.º 2.071, de 26-10-39, 3.º volume de Exposições de Motivos do D.A.S.P.



necessidades dos serviços, nem se fiscalizava a aplicação do material adquirido, o que era fonte de aquisições supérfluas e de outras formas de desperdício.

Para sanar essa falha criaram-se nos Ministérios Divisões, Serviços e Secções de material, órgãos incumbidos de fazer as requisições de material, recebê-lo, distribuí-lo e fiscalizar-lhe o emprêgo, podendo, dessa forma, examinar a necessidade do material pedido e acompanhar-lhe a aplicação.

Como consequência, destinaram-se ainda êsses órgãos a proceder ao aproveitamento, cessão ou venda do material não utilizado; a organizar, de modo uniforme, os almoxarifados e depósitos; a levantar a estatística do material, estabelecer as pautas de consumo e os programas de compras; a fazer a escrituração relativa ao material; e a zelar pela observância da padronização.

Com a expedição do Decreto-lei 2.206, de 20-5-1940, procurou-se, pois, corrigir os defeitos do regime em vigor e cuidar da unidade do sistema pela articulação dos diversos órgãos.

*Departamento Federal de Compras* — A experiência com o funcionamento da Comissão Central de Compras levou o Governo a oferecer às operações do D.F.C. condições extremamente favoráveis.

Procurou-se eliminar, tanto quanto possível, as operações complicadas então em vigor, evitando-se a peregrinação do processo de compra pelo Tribunal de Contas e pelos órgãos do Ministério da Fazenda, resolvendo-se tudo dentro do próprio D.F.C., inclusive o pagamento.

Com êsse objetivo criaram-se uma Delegação do Tribunal de Contas e uma Contadoria Seccional junto ao Departamento e tornaram-se privativos dêste, para suas aquisições, o processamento, a liquidação e o pagamento das contas de fornecimento (Arts. 21, 27 e 28 do D.L. 2.206-40), simplificando-se consideravelmente os trabalhos e permitindo-se a execução dos pagamentos em uma semana, sem qualquer intervenção dos credores. (24)

Estabeleceu-se o registro e distribuição automáticos das dotações destinadas à aquisição de material (Arts. 33 e 34); permitiu-se que, em casos excepcionais, a critério do Ministério da Fazenda, se prorrogue para o exercício seguinte — a fim de evitar o moroso processo de exercícios findos — a validade das verbas destinadas à compra de material cuja entrega não se possa fazer dentro do ano financeiro, evitando-se a ilegalidade dos recibos fictícios e os abusos que êstes propiciam (Art. 43).

Facultou-se ao D.F.C. a aquisição direta do material no estrangeiro para que o Governo pudesse, em casos especiais, defender-se das organizações e trustes exploradores das verbas orçamentárias (Arts. 30-32); impuseram-se prazos fatais ao Tribunal de Contas e sua delegação, sob pena de registro automático para as ordens de pagamento, possibilitando o pagamento das contas no prazo máximo de 15 dias; fixaram-se normas para os adiantamentos, visando a pôr côbro aos processos pouco recomendáveis então utilizados. (Arts. 45-48).

---

(24) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Ponto n.º 3 — p. 4 *in fine*.



Para evitar impugnação do fornecimento por qualquer motivo de ordem comercial ou técnica, provocando a falta de confiança do comércio nos atos daquele Departamento, vedou-se ao Tribunal de Contas ou sua delegação apreciar o mérito do ato quanto à qualidade do material, escolha do preço e processo de compra (Art. 24); manteve-se o registro "a posteriori" para os contratos, ajustes, acôrdos, ou quaisquer atos relativos à aquisição de material. (25)

Regulamentou-se a concorrência e a coleta de preços, de modo geral, para toda a Administração, em função do vulto da aquisição e não da dotação orçamentária conforme fôra critério do Código de Contabilidade Pública, estabelecendo-se, também nesse setor, situação privilegiada para o D.F.C. (Arts. 36-38).

*Regimento do D.F.C.* — Com o D. 5.848, de 22-6-40, foi aprovado o seu regimento, sendo nêle prevista a obrigatoriedade, por parte de todos os seus servidores, inclusive diretor geral, diretores e chefes de seção, de manter atualizada a relação de seus bens e haveres.

*Regulamento das Aquisições* — Com o D. 5.873, de 26-6-40, regulamentaram-se as aquisições de material, estabelecendo-se as normas de trabalho e as relações entre aquêle Departamento, os demais órgãos de material e os concorrentes.

Determinou-se a obediência, nas requisições de material, aos padrões, especificações e normas em vigor; facultou-se ao D.F.C. o estabelecimento de programas de compra de material padronizado, em grandes lotes, para fornecimento às repartições ou para ser estocado; regulamentou-se a questão da escolha de preço, prevalecendo sôbre a proposta do preço mínimo aquela que maiores vantagens trouxer aos cofres públicos.

Ao regulamentar as relações entre o D.F.C. e os demais órgãos de material( previu-se a rejeição, pelo Departamento, das requisições incompletas ou que não trouxerem declarado o orçamento provável de cada item requisitado e o cancelamento dos itens que não estiverem convenientemente classificados na dotação orçamentária própria ou que divergirem da padronização e especificações oficiais. (26)

Para evitar abusos nos pedidos de urgência por parte das repartições imprevidentes, regulamentou-se a questão de prazos para entrega de material; e definiram-se, ainda, as três operações diferentes de entrega, aceitação e recebimento de material. (27)

Quanto às relações entre concorrentes e o Departamento, procurou-se fugir ao formalismo do Código de Contabilidade da União (28) estabelecen-

---

(25) A Constituição de 34 fôra substituída pela de 37.

(26) Ver Portaria D.F.C. n.º 9, de 27-2-42 (D.O. de 2-3-42).

(27) Ver Portaria D.A.S.P. 165, de 19-6-43 (D.O. de 22) sôbre processamento das entregas e recebimentos de material.

(28) E. L. BERLINCK, *A Reforma dos Serviços do Material*, "Revista do Serviço Público" — Agosto de 1940, p. 175.



do-se que as concorrências públicas, administrativas e coletas de preços fôsem realizadas segundo instruções que o Diretor Geral do Departamento expedisse, o que não foi feito até a presente data, atribuindo o Prof. OSCAR VICTORINO MOREIRA a omissão à circunstância de haver sido aprovado por uma lei o Regulamento do Código de Contabilidade Pública (Lei 4.632, de 6-1-1923), o que lhe deu posição hierárquicamente superior ao D. 5.873. (29)

Determinou-se ainda que as coletas de preços fôsem feitas por qualquer processo comercial, facilitando consideravelmente a ação do órgão comprador.

*Regimentos das Divisões e demais órgãos de material* — Foram baixados então os regimentos dos órgãos de material dos Ministérios, (30) tendo as Divisões do Material por finalidade a coordenação sistemática, a execução e a fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro, relativas a material, no setor do respectivo Ministério.

Cabe-lhes, pois, a execução de atribuições de grande relevância, desde a interferência na fase anterior à compra, para obstar aquisições supérfluas — função prevista na E.M. 2.071-39 e implícita em sua competência fixada com o art. 1.º do D.L. 2.206-40 — como após a aquisição, através do controle da redistribuição do material (cessões por empréstimo ou definitivas) e de sua venda, quando absolutamente inservível para o serviço público.

*Estoque de material no D.F.C.* — Com o D.L. 3.296, de 22-5-41, procura-se permitir, com a abertura do crédito especial de Cr\$ 2.000.000,00, a constituição no D.F.C. do estoque de material padronizado, de uso freqüente nas repartições. (31)

*Conselho de Administração de Material* — Em 31-7-43, com o D.L. 5.715, é criado o Conselho de Administração de Material (C.A.M.), órgão integrante do sistema de material.

Tendo por finalidade promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados na administração de material do serviço público civil federal, foi previsto seu funcionamento junto ao D.A.S.P.

Comunha-se de representantes dos seguintes órgãos:

- a) D.M. do D.A.S.P. (seu Diretor);
- b) D.F.C. (seu Diretor Geral e um dos diretores, designado pelo Diretor Geral);
- c) Divisões do Material dos Ministérios (os respectivos diretores);
- d) Instituto Nacional de Tecnologia (1 representante);
- e) Associação Brasileira de Normas Técnicas (1 representante).

Foi prevista a convocação, para tomar parte em seus trabalhos, dos dirigentes ou representantes dos órgãos máximos das classes produtoras.

Determinou-se a reunião do Conselho ordinariamente, 2 vezes por semana, e extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente, o Diretor da D.M. do D.A.S.P.

(29) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Apostilhas citadas — Ponto 3, 11.

(30) Decretos 6.586, de 10-12-40, 6.606, de 18-12-40 etc.

(31) Incluiu-se a dotação de Cr\$ 10.000.000,00, para o mesmo fim, no orçamento para o exercício de 1945.



Destinava-se o C.A.M. a corrigir, através de ação coordenadora, certas falhas ainda existentes no funcionamento do sistema de material.

Visava ainda o Governo, com a sua criação, a incrementar as suas boas relações com a indústria, cujas atividades tomavam grande desenvolvimento.

Em sua 1.<sup>a</sup> reunião, realizada em 23-8-43 (*D.O.* de 8-9-43, págs. 13.353), o seu presidente salientou a necessidade de dar a maior presteza aos seus trabalhos, já que, no setor material, rapidez significa resultado econômico.

Sendo o programa de trabalho muito vasto, estabeleceu-se o sistema de prioridade para os assuntos, sendo classificados como urgentes:

- a) regimento das Divisões de Material dos Ministérios;
- b) organização da forma de classificação orçamentária.

Ficou estabelecido ainda, como ponto de vista do Conselho, que o Diretor de cada D.M. deveria ser o relator da proposta orçamentária do seu Ministério, na parte relativa ao material.

Foi também lembrada a conveniência do estudo imediato da questão de inventários.

A atividade do Conselho foi intensa, realizando cerca de 55 reuniões entre a data de sua criação (31-7-43) e 13-12-45 (2 dias antes passara a vigor o D.L. 8.323-A, de 7-12-45, que transferiu o C.A.M. e a D.M. do D.A.S.P. para o D.F.C.).

Foram objeto de estudo do Conselho e da D.M. do D.A.S.P. os seguintes assuntos:

- a) elaboração do "Índice de Classificação";
- b) modificação da Instrução n.º 1, do D.A.S.P. (timbres e formatos de papéis oficiais) (*D.O.* de 21-12-43);
- c) regulamentação da compra fora da sede do órgão comprador (*D.O.* de 21-12-43);
- d) projeto de regulamentação do arrolamento e inventário do material (*D.O.* de 27-4-44 e de 21-8-45);
- e) anteprojeto de decreto-lei sobre a movimentação de contas, pelo D.F.C., no Banco do Brasil (*D.O.* de 27-4-44 e 25-7-44);
- f) calendário de compras para o exercício de 1944, com alterações do anterior, a fim de remover dificuldades existentes em sua execução (*D.O.* de 4-1-44);
- g) instruções sobre o Registro de Fornecedores (*D.O.* de 9-3-44, págs. 3.989);
- h) uniformização de pedido de impressos (*D.O.* de 12-6-44);
- i) instruções sobre recuperação, cessão e venda de material inservível (*D.O.* de 11-7-44 págs. 12.222);
- l) modelo de certificado para o registro de fornecedores do governo (*D.O.* de 23-2-44);
- m) projeto de decreto-lei referente a requisição de transporte (*D.O.* de 1-2-44);

- n) normas para aceitação de material sujeito a exame técnico (D.O. de 1-2-44);
- o) conservação de máquinas de escrever (D.O. de 10-3-45);
- p) fornecimento de papel à imprensa; estimativa de preços nas requisições; observância da Portaria do D.A.S.P. n.º 9 sobre requisição e aceitação de uniformes (D.O. de 9-5-46);
- q) regimento da D.M. do M. da Justiça (D.O. de 19-8-44);
- r) calendário de compras para 1946 (D.O. de 29-11-45);
- s) projetos para criação da Divisão de Recuperação (D.O. de 29-11-45).

*Registro dos fornecedores do Governo* — Com o D.L. 204, de 17-1-44, é instituído no D.F.C., com caráter facultativo, êsse registro, que constituirá prova perante quaisquer repartições públicas, ainda que paraestatais, das condições gerais de capacidade prescritas por lei para a habilitação em concorrência e coletas de preços e que tem validade plena até o dia 31 de dezembro do ano em que fôr emitido. (32)

A causa primária dessa iniciativa governamental se encontra na necessidade de evitar conluios entre fornecedores, prática fácil quando se conhecem com antecedência os competidores. (33)

Com a existência desse cadastro, exige-se a apresentação de documentos apenas no ato do registro e dispensa-se a prestação de caução, o que permite que até o último momento se apresentem concorrentes, dificultando conchavos entre os interessados.

A C.C.C. já lançara mão desse meio de moralização das concorrências, (34) com bons resultados.

Visou-se também, com a instituição do registro, a atingir o objetivo de uma sugestão da Associação Comercial do Rio de Janeiro no sentido de que fôsse criada uma carteira de identidade comprovante da condição de fornecedor do governo; o certificado de registro faz essa prova.

*Reaproveitamento, venda e cessão dos resíduos, aparas, acondicionamentos e embalagens do material adquirido* — Com o D. 14.655, de 2-2-44, regulamentava-se essa matéria, sendo prevista a expedição de instruções pelo D.A.S.P. e atribuindo-se, nos Ministérios, aos diretores das Divisões do Material, diretamente ou através dos demais órgãos de material, fazer executar o reaproveitamento desse material e autorizar sua cessão e venda, de acordo com as referidas instruções.

Aos dirigentes e chefes de repartições, serviços, seções, oficinas, laboratórios, almoxarifados e quaisquer outros órgãos do serviço público, atribuiu-se o encargo de zelar pelo cumprimento das medidas fixadas e tomar as providências cabíveis, no caso de ser observada alguma irregularidade.

---

(32) As instruções para inscrição no referido Registro foram publicadas no D.O. de 9-3-44, p. 3989.

(33) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Apostilhas citadas — Ponto 5, p. 1.

(34) Idem.



A cessão a entidades privadas só poderá ser feita a instituições filantrópicas e se restringe ao material de nenhum valor imediato para o serviço público. (35)

*Compras nas fontes de produção* — O recurso da compra de material nas fontes de produção já havia sido previsto em disposições anteriores: D. 19.587-31, Código de Contabilidade Pública e D.L. 2.206-40.

Todavia, a legislação oferecia dificuldades à realização das aquisições fora da sede do D.F.C., dando margem a pedidos de adiantamentos e dispensas de concorrências. (36)

Expediu-se, então, o D.L. 6.292, de 24-2-1944 (D.O. de 26 que provocou, aliás, grande reação, já que êsse processo de compras nas fontes de produção constituía recurso eficaz contra a exploração e ganância dos intermediários. (37)

A exigência de cumprimento prévio de determinadas formalidades legais impediu que êsse decreto-lei atingisse plenamente os seus objetivos, tornando-se necessárias providências posteriores. (38)

Todavia, dois benefícios trouxe êsse ato para o órgão comprador:

1.º permitiu que se adotasse o critério de fazer correr à conta da mesma subconsignação a despesa com o preço do material e tôdas as demais complementares (frete, seguro, armazenagem etc.) — o que só era praticado com relação às compras realizadas, por concorrência, na praça do Rio (sede do D.F.C.), tendo em vista que nestes casos os preços propostos pelos fornecedores englobavam as despesas accessórias (art. 4.º);

2.º possibilitou o cotejo de preços de material de acôrdo com a cláusula "C.I.F." Rio com propostas em moeda nacional, para entrega no local de aplicação. (Art. 2.º)

*Prioridade para importação de material durante o Estado de Guerra* — Visando a impedir a duplicidade de pedidos de prioridade para a importação de material destinado às repartições civis federais — prática usada por fornecedores inescrupulosos, que negociavam na praça o material excedente importado, (39) expediu-se o D.L. 6.357, de 21-3-44 (D.O. de 23), que determinou que as solicitações de licenças e prioridades para a importação do material cuja despesa corresse por dotação orçamentária ou crédito adicional se fizesse por intermédio do D.F.C., qualquer que fôsse a forma de aquisição ou o órgão comprador, ainda que se tratasse de aplicação de adiantamentos. (40)

(35) Instrução n.º 10, aprovada pela Portaria D.A.S.P. n.º 1083, de 24-11-44.

(36) E. M. 403, de 12-2-44 — D.O. de 26, p. 3112.

(37) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Apostilhas citadas — Ponto 4, p. 3.

(38) D. L. 7.584 — 45.

(39) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Apostilhas citadas, ponto 5, p. 3.

(40) Entre a legislação de emergência encontramos ainda o D.L. 4599 de 20-8-42, que autorizou o D.F.C. a requisitar aos fornecedores, durante o estado de guerra, o material necessário ao serviço público.

*Agência do D.F.C. em São Paulo* — É criada com o D.L. 7.205, de 29-12-44 (D.O. de 3-1-45), na cidade de São Paulo, uma agência do Departamento Federal de Compras (Al. D.F.C.) com a finalidade de abastecer as repartições federais sediadas naquele Estado e, a critério do Departamento, nos Estados próximos.

Criam-se, com o mesmo ato, uma Delegação do Tribunal de Contas e uma Seccional da Contadoria Geral da República junto à mesma agência.

*Centralização dos depósitos do Ministério da Fazenda* — Com o D. 17.735, de 2-2-45, incorporam-se ao Depósito da Divisão do Material do Ministério da Fazenda os almoxarifados ou depósitos de diversas repartições localizadas no edifício-sede, (41) tornando-se competência privativa daquela D.M. a manutenção de depósitos de material no D. Federal (excetuando-se a Casa da Moeda).

Com êsse ato modificam-se ainda os termos do art. 1.º de seu regimento (D. 6.606-40), a fim de fixar-se sua jurisdição e competência.

*Decreto-Lei 7.584, de 25-5-45* — Em sua constante preocupação com a eficiência do órgão comprador, procurou o Governo dar-lhe melhores condições de funcionamento, o que fez através da expedição desse decreto-lei, que assume grande significação no desenvolvimento da administração de material, dado o admirável cunho revolucionário de suas inovações.

Definiram-se 3 tipos de aquisições:

I — às firmas sediadas na praça onde estiverem localizados o D.F.C. ou suas agências;

II — ainda no território nacional, porém em outras praças que não as previstas no item I;

III — em fontes produtoras estrangeiras.

Procurou-se com essa regulamentação dar um caráter mais ativo ao órgão comprador, que poderá ir buscar nas fontes produtoras condições mais vantajosas para suas aquisições.

Fixou-se a aplicação de legislação diferente para os 3 tipos de aquisição, sendo que as previstas no item III obedecerão aos procedimentos comerciais comuns, independentemente de autorização superior.

Estabeleceu-se forma de controle, pelo Tribunal de Contas, da aplicação das dotações orçamentárias das unidades administrativas, nos casos de aquisições globais feitas em outros pontos do território nacional ou no estrangeiro (itens II e III).

Determinou-se a colocação no Banco do Brasil, à disposição do dirigente do D.F.C. ou suas agências, da totalidade dos créditos orçamentários e adicionais destinados à aquisição de material, pondo fim às dificuldades que os morosos suprimentos de fundos causavam ao órgão comprador.

---

(41) V. Instrução de Serviço D. G. n.º 3, de 15-2-45 (D.O. de 16), D. 22-363, de 27-12-46, art. 16 do D. 29.134, de 15-1-51, Instrução de Serviço D. G. n.º 1, de 15-1-53 e art. 7.º do D. 38.673, de 27-1-56.



Fêz-se distinção entre a Conta de Fornecimento — a que pertencem também os resíduos passivos de exercícios encerrados, impedindo-se retardamento no pagamento das contas — e a Conta de Estoque, constituída de créditos orçamentários ou adicionais destinados à manutenção de estoques no D.F.C., sendo ambas movimentadas por meio de cheques nominativos, inclusive para aquisição nas praças estrangeiras.

Esta última conta atingia à época a Cr\$ 12.000.000,00 (Cr\$ ..... 2.000.000,00 provenientes do crédito especial aberto com o D.L. 3.296-41 mais Cr\$ 10.000.000,00 previstos no orçamento para 1945) e não se extinguiria, dada a sua natureza de crédito rotativo.

Previu-se a remessa de fundos para a Delegacia do Tesouro no estrangeiro, quando conveniente, em lugar de movimentação bancária.

Previu-se ainda o exame da despesa pelo Tribunal de Contas no exercício seguinte, nos casos em que o material adquirido na forma prevista nos itens II e III não cheguem ao destino no exercício financeiro em que esteja em vigor o crédito utilizado.

Estabeleceu-se prestação de contas especial para êsse tipo de aquisição (itens II e III), semelhante à utilizada na aplicação de adiantamentos.

Procurou-se simplificar o trabalho, com a inclusão da classificação da despesa uma única vez na fatura, no próprio texto; com a organização do Índice do Material, tarefa atribuída ao D.A.S.P.; com a classificação da despesa por êsse índice; com a previsão da devolução pelo Tribunal de Contas ao D.F.C. apenas da fatura cuja classificação da despesa seja impugnada, sem prejuízo das demais contidas na mesma relação.

Criou-se o Armazém de estoque do D.F.C., destinado a possibilitar que aquêle Departamento atenda rapidamente aos pedidos das repartições, em se tratando de material de uso freqüente ou de material, de consumo ou permanente, de utilização certa.

Previu-se o levantamento de adiantamentos, condicionados às possibilidades da Conta de Estoque, para atender a compras de reduzido valor — afastando os inconvenientes que surgiam com a falta de interesse dos fornecedores — ou em casos especiais em que o D.F.C. verifique haver vantagem ou conveniência em pagar-se à vista.

Previu-se uma prestação de contas anual sobre o movimento da conta de Estoque, a ser efetizada por uma comissão de três membros, um dos quais indicado pela Contadoria Geral da República.

Ficou, pois, o D.F.C., em face das disposições do D.L. 7.584, de 25-545, habilitado a fazer aquisições em condições muito mais vantajosas que qualquer portador de adiantamento, constituindo o ato um golpe contra a generalização dessa medida de exceção. (42)

O pleno funcionamento das funções de coordenação e de controle (exercidas através do C.A.M. e da D.M. do D.A.S.P.) constituía garantia suficiente contra abusos que as facilidades concedidas poderiam ensejar.

---

(42) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Apostilhas citadas, 4.º ponto, p. 17.

4.º Período — Com o D.L. 8.323-A, de 7-12-45, que reorganizou o D.A.S.P., inicia-se novo período, que perdura até os nossos dias e que se caracteriza por absoluta esterilidade, em chocante contraste com a extrema fecundidade da fase anterior.

Dois frutos daquela atividade intensa ainda se projetam sobre o período que se inicia, mas, dadas as condições desfavoráveis do meio, não logram vingar.

São êles: a) o D. 21.826, de 5-9-46 (*D.O.* de 6), que, ao aprovar o regimento do D.A. do Ministério da Justiça — órgão central de sua administração geral — dispôs sobre o regime da respectiva Divisão do Material, dando-lhe estrutura diferente, acrescentando-lhe uma Seção de Aplicação e Recuperação; e b) os Decretos-leis 9.633, de 22-8-46 e 9.824, de 10-9-46, que constituíram tentativa malograda de execução do arrolamento e inventário de material. (43)

Pertence a este período a Lei 1.081, de 13-4-1950, que, dispondo sobre o uso de carros oficiais estabeleceu condições para sua aquisição; trata-se, porém, de iniciativa do Legislativo (Projeto 255-47, do Deputado Lima Cavalcanti), que se valeu de um estudo feito pelo D.A.S.P. antes desta fase infecunda. (44)

A causa da esterilidade deste período se encontra na transferência, efetuada com o citado Decreto-lei 8.323-A, da Divisão do Material do D.A.S.P. e do Conselho de Administração do Material — que funcionava junto àquele Departamento — para o D.F.C.

Essa transferência, fruto, por certo, de mau assessoramento, importou na desarticulação de todo o sistema de administração de material — laboriosamente construído, como se demonstrou — com graves consequências para os cofres públicos.

#### CONCLUSÃO

Os órgãos de material, dada a unificação do sistema de administração de material, foram criados para funcionar em regime de íntima coordenação, sob a direção do Presidente da República, única autoridade equidistante de todas as peças do organismo.

Todavia, desde a expedição do D.L. 8.323-A, essa direção tem sido deficiente, dada a ausência de um estado-maior qualificado que auxilie o Chefe do Executivo nesse setor especializado.

Enquanto se reconhecia o D.A.S.P., com esse ato, competência para o estudo e a orientação de problemas de administração geral (pessoal, orça-

---

(43) Ver ata das 18.ª 27.ª e 46.ª reuniões do C.A.M. (*D.O.* de 27-4-44, 19-8-44 e 21-8-45).

(44) Regulamentada, por imperativo legal (art. 16), pelo Decreto 28.425, de 27-7-50.



mento, edifícios públicos, documentação, (45) transferia-se sua Divisão do Material para o D.F.C., negando-se àquele Departamento, apesar de sua comprovada eficiência na matéria, qualquer participação em um dos setores mais importantes dessa administração.

Enquanto se criava junto ao D.A.S.P. um Conselho de Administração com a finalidade de promover a melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos de organização, de pessoal, de orçamento e os relativos à construção de edifícios públicos, transferia-se o Conselho de Administração do Material para a repartição compradora, abandonando-se os órgãos de material à própria sorte e — o que acentua a gravidade da iniciativa — logo após a concessão de um regime de extrema facilidade ao funcionamento do Departamento Federal de Compras. (46)

Oportunas as considerações de NORMAN M. PEARSON, (47) ao demonstrar a necessidade de existência de um órgão de estado-maior administrativo.

“É possível sustentar-se que a coordenação pode ser assegurada por meio de comissões interdepartamentais ou simplesmente por meio de entendimento entre os departamentos interessados num assunto particular afeto a mais de um dêles.

Tais conferências ou entendimentos interdepartamentais, entretanto, nem sempre conseguem a coordenação ou resolvem divergências porque as partes interessadas possuem igual autoridade. Por conseguinte, deve haver recurso a uma autoridade administrativa superior, como o Presidente. Tendo-se em vista o número atual de repartições federais” (as condições são as mesmas no Brasil) “não é possível que tais recursos sejam, de maneira diligente, tratados pessoalmente pelo Presidente. A repartição de estado-maior, sob imediata supervisão do chefe executivo, teria o “manto de autoridade” necessário para resolver as divergências de modo objetivo e de acordo com as diretrizes do Presidente.”

Em consequência da falha apontada, têm faltado à administração de material (48) programa de ação (previsão ou planejamento), organização racional (apresenta hoje estrutura anômala e recursos humanos, materiais e financeiros inadequados), coordenação e controle (a enxertia do C.A.M. e da D.M. do D.A.S.P. no D.F.C. não vingou, dada a falta da necessária afinidade).

Não se pode, assim, estranhar que as condições atuais de funcionamento do Departamento Federal de Compras e dos demais órgãos de material sejam

---

(45) Leia-se o novo regimento, aprovado com o D. 20.489, de 24-1-46.

(46) A Lei 830-49 e suas interpretações têm limitado essas facilidades.

(47) “Um Estado-Maior Administrativo para Auxiliar o Presidente” — *Revista do Serviço Público* — Julho de 1946.

(48) Segundo o mestre HENRI FAYOL, a administração eficiente não pode prescindir de previsão, organização, coordenação e controle — *Administração Industrial e Geral*, págs. 17.

grandemente prejudiciais aos interesses públicos (49) e que estejam a exigir providências urgentes do Governo. (50).

E a explicação para o fenômeno da sobrevivência — apesar do conhecido desejo de auto-suficiência das repartições — de um sistema que se tem revelado ineficiente, parece que pode ser encontrada na freqüência com que se recorre aos adiantamentos — medida excepcional já vulgarizada — ou se procura a autonomia administrativa. (51)

Exemplo marcante de busca da autonomia em razão da ineficiência dos órgãos de administração geral encontramos no projeto de criação do Instituto Nacional de Assistência a Menores. (52)

Pode-se estranhar que os governos que se têm sucedido após 1945 não tenham, em sua constante preocupação com a compressão de despesas, explorado um setor que oferece, indiscutivelmente, enormes possibilidades de economia: parece-me, porém, que ainda aqui se pode atribuir a responsabilidade, em grande parte, à falta de assessoramento adequado.

Tal não aconteceu com o atual Governador do Estado de São Paulo que, não desprezando qualquer possível fonte de recursos para a sua obra de recuperação financeira daquela unidade da federação — já agora esplêndida realidade — tem tirado os maiores proveitos do regime da compra centralizada, obtendo economia de muitos milhões de cruzeiros. (53)

O crédito de que goza aquêlê Govêrno, em virtude da rigorosa honestidade das concorrências e da presteza e segurança dos pagamentos, faculta aos fornecedores descontar o respectivo título de crédito em qualquer banco da praça, inclusive os estrangeiros.

E, enquanto na esfera federal o estoque do órgão comprador acha-se em liquidação em virtude de decisão do Ministério da Fazenda que, fundamentada em interpretação do D.L. 9.813, de 9-9-46 (54), pôs fim ao crédito rotativo destinado à consttuição de estoque de material no D.F.C., aquêlê Governador valoriza consideravelmente o crédito rotativo da respectiva repartição compradora.

Esse problema da extinção do armazém de estoque do Departamento Federal de Compras, é, porém, apenas uma das inúmeras questões que estão a clamar por atenção das autoridades competentes.

---

(49) OSCAR VICTORINO MOREIRA, *Redução do Custo dos Serviços de Material* — (1950).

(50) Já salientou JOHN R. SIMPSON (*op. cit.*, págs. 24) que a compra centralizada exige vigilância contínua para evitar que degenera na pior forma de burocracia.

(51) Leis 592, de 23-12-48, 830, de 23-9-49 (Art. 66) etc.

(52) Apesar do tom de ressentimento que marca a obra, reduzindo-lhe o valor documentário, o livro *Sangue, Corrupção e Vergonha* do ex-diretor do S.A.M., PAULO NOGUEIRA FILHO, constitui um libelo contra a administração geral centralizada ineficiente.

(53) "O Globo", de 23-2-56 e "Manchete" de 13-10-56.

(54) OSCAR VICTORINO MOREIRA, Apostilhas citadas, ponto 8, p. 6 (1956).



São algumas delas:

- a) inventário do material;
- b) recuperação de material (dever-se-ia evitar a alienação, por vezes a preço de sucata, de guindastes, locomotivas etc. — de custo atual elevadíssimo — sem que se procurasse, com empenho, a sua recuperação);
- c) consêrto de material, que constitui hoje fonte de evasão de rendas e propicia tôda sorte de fraudes;
- d) enorme atraso no fornecimento de impressos pelo Departamento de Imprensa Nacional (as causas reais devem ser procuradas, não sendo de aceitar-se de pronto as sempre alegadas razões de falta de pessoal etc.);
- e) falta de aparelhamento das repartições aduaneiras, uma das causas da continuidade do contrabando;
- f) índice do material para classificação da despesa;
- g) exame prévio pelas Divisões de Material das propostas orçamentárias, na parte relativa a material;
- h) centralização de determinadas dotações nas D.M., de forma, porém, que se garantam os reais interesses das repartições;
- i) a realização por êsses órgãos de material dos objetivos visados com a sua criação (parece que não há exagêro em dizer-se que hoje, executando apenas um mínimo das atribuições previstas em seus regimentos, são as Divisões de Material órgãos excrescentes na estrutura administrativa brasileira);
- j) criação de órgãos centrais de material nos Estados;
- l) ineficiência do atual sistema de tomada de contas dos responsáveis por bens públicos (mera aprovação de conta corrente, em que as saídas escondem, por vezes, transferência de guarda de bens a outros setores; (55)
- m) necessidade de maior divulgação sôbre a administração de material, em “rotinas” sucintas e objetivas;
- n) regulamentação do processo de coleta de preços;
- o) a dualidade de pesquisa de preços (pelo D.F.C. e pela repartição que tem que indicar o preço provável do item requisitado);
- p) interpretação do art. 141 da Lei 830-49, tendo em vista os interesses da administração de material;
- q) armazenagem; (56)

---

(55) Dizemos com AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT (“Notas sôbre o Tribunal de Contas da União” — Ensaio de Administração n.º 3 — D.A.S.P. 1955) que urge fazer uma revisão legislativa sôbre o Tribunal de Contas, de modo a dar-lhe maior celeridade e eficácia.

(56) Há alguns estudos sôbre o assunto: “Depósitos Centrais no Sistema de Material” — OSCAR VICTORINO MOREIRA (1947) e “Despesas de Fornecimentos pelo Departamento Federal de Compras e Subsídios à Reforma Administrativa” — GIL SOBRAL PINTO.

r) serviços de limpeza e conservação das repartições por empresas particulares (parece que não se justifica que havendo nas repartições uma classe de servidores a que compete a execução desses serviços (57 se majore extremamente o custeio das mesmas (58) com a atribuição dessa tarefa a elementos estranhos);

s) a vulgarização dos adiantamentos; e

t) atualização da padronização do material.

Muitas delas, porém, envolvem outros setores de atividades institucionais (pessoal, orçamento etc.) e para solução satisfatória deverão ser estudadas por um departamento de administração geral, cujo dirigente estará capacitado para o pronunciamento final junto à chefia executiva máxima, já que é o orientador e coordenador de suas atividades internas, que devem incluir um setor especializado em material.

---

(57) Leiam-se as instruções para as provas de habilitação para preenchimento de funções da série funcional de Servente (*D.O.* de 10-5-40, págs. 8.513; *D.O.* de 15-9-43, págs. 13.777 — *P.H.* 405; *O.O.* de 8-8-44, págs. 13.939 — *P.H.* 913; *D.O.* de 22-9-44, págs. 16.526 — *P.H.*, 551 e *D.O.* de 27-10-53, p. 18.253).

(58) A Administração do Edifício da Fazenda conta com Cr\$ 1.000.000,00 para o exercício de 1957 na Consig. 1.5.00 — Serviços de Terceiros; Subconsignação 1.5.05 — Serviço de asseio e higiene; taxas de água, esgoto e lixo.



## *O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo*

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

### CAPÍTULO IX

#### ESTUDOS E PESQUISAS

##### 1. INTRODUÇÃO

As várias exposições realizadas neste livro evidenciam o conceito moderno utilitarista de que as providências convenientes e corretas devem se fundamentar nos fins a que se destinam; devem partir do conhecimento concreto das necessidades atuais, como base mais segura de raciocínio, para descortinar e prever os requisitos do futuro.

Da mesma maneira que o arquiteto moderno raciocina na base funcional do edifício que projeta, o engenheiro de tráfego, ao fazer seus planos e tomar suas decisões, precisa conhecer os dados relativos às três clássicas funções do tráfego e referentes a cada um dos utilizadores das vias públicas. O raciocínio de um e de outro, precisa sempre partir de dados objetivos e concretos para poderem conceber obras realmente úteis.

Para os projetos de engenharia de tráfego são fundamentais dados referentes às origens, aos destinos e aos volumes de tráfego, embora outros dados de aplicação mais limitada sejam, também, muito importantes, conforme o problema específico que se tenha em vista.

#### *Que espécie de dados são necessários?*

Os dados ou fatos necessários variam de acordo com o objetivo visado ou com o problema em pauta. Às vezes bastam alguns poucos dados e em outros casos um grande número deles se torna conveniente, quando não mesmo indispensável, à consecução do trabalho em vista.

Se o problema se limita a descobrir que velocidades máximas devem ser permitidas numa determinada área ou via pública, ou como devem ser regulados uma série de sinais luminosos de tráfego para um regime progressivo flexível, ou ainda que vias devem ter o policiamento de tráfego reforçado, naturalmente poucas são as variedades de dados necessários. Ao contrário, se a questão se refere a melhoramento de transportes motorizados urbanos, inúmeros e diferentes dados relacionados com o tráfego devem ser considerados,

não só para o planejamento propriamente dito, como também para a busca de apoio na opinião pública.

De um modo geral, os problemas de tráfego das áreas urbanas exigem muito mais dados que os das áreas rurais, o que, aliás, é natural, porque os problemas de transporte motorizado daquelas áreas são de maior vulto, mais complexos e interrelacionados com inúmeros aspectos e considerações da vida urbana, heterogênea por excelência, em contraste com a homogeneidade que se pode constatar na vida rural. Apesar disto, as autoridades estaduais norte-americanas de transporte rodoviário têm julgado necessário, nos últimos anos, estender grandemente seus estudos de tráfego rural.

Os levantamentos de dados, estudos e pesquisas vão se tornando cada vez mais numerosos, marcando a repercussão crescente do tráfego no urbanismo moderno. Alguns elementos de raciocínio obtidos através dessas análises e sínteses têm valor variável, no tempo e no espaço. Uns permitem generalizações e oferecem conclusões úteis para qualquer projeto ou planejamento de tráfego, outros só se adaptam a um problema específico ao qual se referem. Se de um lado a validade de certos dados é permanente, não exigindo novas investigações enquanto não se verificarem mudanças radicais no rendimento e nas condições do tráfego, como sejam modificações nas características dos veículos; de outro lado, a constatação de uma série de fatos precisa ser mantida numa atualização permanente ou continuada, tais como: a localização, a ocasião e as causas dos acidentes, quando e onde certas violações de tráfego são constatadas, indícios de necessidades relativas a estacionamento, carga e descarga etc.

Muitos estudos de origem e destino e levantamentos de volumes de tráfego são úteis por alguns anos, mas dados colhidos para um problema específico passam a ter, em muitos casos, uma utilidade momentânea, por se referirem a correções e aperfeiçoamentos, que, uma vez realizados, alteram substancialmente o aspecto do tráfego no local. Dados, por exemplo, relativos à vasão das diversas correntes de tráfego numa complexa interseção de vias perderão o valor se o cruzamento for substancialmente alterado com ilhas de canalização, aumento ou diminuição de filas, no local, ou nas vias de entrada e saídas etc., pois as modificações materiais introduzidas apresentam um tráfego completamente diferente do que serviu de base ao levantamento anterior.

### *Bastam os levantamentos de dados?*

Não bastam os levantamentos de dados, nem tampouco a constatação de uma situação presente ou passada pode constituir guia único e infalível para atender as necessidades do futuro.

Como todo levantamento estatístico o perigo reside numa análise deficiente, na falta de fixação das correlações e das integrações necessárias, que conduzem fatalmente a errôneas interpretações. É bem verdadeira a advertência de que "a Estatística não mente, mas muitos mentem com a Estatística". É preciso que os dados sejam apropriados e que não se esqueçam tôdas as circunstâncias e pormenores que influíram em seus levantamentos. Uma diminuição por exemplo de violações de tráfego numa repartição de Trânsito,



não significa necessariamente maior respeito às normas de tráfego, pode representar tão somente uma deficiência de ação fiscal do policiamento.

O tráfego não constitui fato de possível apreciação isolada, ele é o reflexo de uma infinidade de fatores, por isto se alguns ou muitos desses fatores se alterarem grandemente, as conclusões baseadas em dados colhidos quando outra era a situação geral ou global, não podem absolutamente corresponder às que tirariamos hoje de dados devidamente atualizados. A instalação de novas e grandes indústrias, de um aeroporto, ou de um grande estádio, a abertura de um túnel, a construção de uma ponte ou de uma nova via são capazes de alterar grandemente o tráfego até então conhecido. Não precisamos ir longe em nossas exemplificações. O Rio de Janeiro e São Paulo, hoje com um tráfego intenso, conheceram durante a última grande guerra, devido ao racionamento de combustível, um tráfego motorizado insignificante. Raciocinar com dados de tráfego daquela época, para atender às necessidades de quando não mais há racionamento de gasolina, é falhar completamente.

Os estudos de tráfego não podem ficar adstritos aos dados do passado e do presente, precisam levar em conta outros importantes fatores ligados ao progresso e à vida futura da Comunidade, para que as conclusões se baseiem em estimativas o mais possível realísticas.

Inúmeros são os exemplos de realizações cujos projetos não se basearam em adequados estudos de tráfego.

O túnel do Pasmado, por exemplo, no Rio de Janeiro foi inicialmente projetado para comportar quatro filas de tráfego, duas em cada sentido e para se conjugar com o túnel de leste do Leme, o qual, na concepção do autor do projeto, também deveria ter duas mãos. Mesmo antes da conclusão daquela obra, já era notória a insuficiência da capacidade do vazão do túnel para atender o tráfego. Sem nos alongarmos em outros comentários, parece que os fatos provam que o projeto não se baseou nos necessários estudos de engenharia de tráfego, ou levou em conta dados observados mas sem considerar o crescimento das necessidades de tráfego num futuro relativamente curto. É indispensável que se imagine, com apreciável correção, a situação dentro de 25 anos, pelo menos, ao se decidir sobre projetos de interesse para a engenharia de tráfego; a não ser que se queira correr o sério risco de ver a inadequação da obra aos fins a que se destinava, decorridos poucos anos após a inauguração.

Engenheiros e autoridades que decidem à revelia da engenharia de tráfego precisam se lembrar daquela margem de segurança, principalmente no Brasil, para que na realidade obtenhamos efetivos melhoramentos urbanísticos e não simplesmente novas obras. Normalizada nossa balança comercial com o Exterior e liberada a entrada de automóveis, ou implantada definitivamente a indústria automobilística no País, de forma que os veículos se tornem, como é possível, de fácil aquisição, o número deles dará um salto extraordinário em relação ao que hoje observamos. As previsões devem levar em conta que no Rio e São Paulo só há um veículo para 25 habitantes e em Recife um para 50, quando nos Estados Unidos já existe uma proporção de 1 para 3 habitantes. Preparemo-nos convenientemente, ou as dificuldades futuras nos causarão incalculáveis prejuízos.



As interpretações dos fatos e as previsões, não são tão simples como à primeira vista parece, exigem conhecimento básico, experiência e meditação. Só os estudiosos, experimentados e competentes especialistas da engenharia de tráfego são capazes de apresentar corretas conclusões e adequados remédios aos inúmeros problemas do tráfego.

Finalmente, é preciso considerar que não bastam os levantamentos de dados estritos de tráfego, uma série de características físicas e fatores geradores de tráfego são importantíssimos nos estudos e planejamento de tráfego, como sejam:

- os aspectos topográficos;
- o uso das terras ou zoneamento;
- a situação demográfica;
- o uso dos veículos motorizados e a residência de seus proprietários;
- os fatores econômicos;
- os transportes não rodoviários e suas estações, portos ou aeroportos.

#### *Aspectos topográficos*

Os aspectos topográficos são de grande importância para o transporte motorizado. Por vezes a topografia dificulta os melhoramentos do sistema de vias públicas, outras vezes facilita sua realização. Elevações ou pântanos podem onerar de tal forma pretendidos melhoramentos, que eles se tornam impraticáveis. No entanto, por outro lado, um vale, a orla marítima ou as margens fluviais ou lacustres podem facilitar a realização de um canal de tráfego, por se tornar menos onerosos do que em regiões já edificadas. Se de um lado as elevações oneram certos projetos, em contraposição, uma topografia acidentada, em certos casos, facilita a solução da construção de trevos ou de passagens em níveis diferentes, resolvendo o conflito das correntes que se interceptariam num mesmo plano. Conforme os aspectos topográficos, quantas vezes os túneis e as pontes, apesar de seus elevados custos, constituem as soluções recomendáveis! Será sempre uma questão de análise de todos os elementos de raciocínio.

#### *Uso das terras ou zoneamento*

O uso de terrenos ou terras é de importância capital, porque criam e determinam as demandas de tráfego — não há melhor exemplo disto do que a situação dos centros comerciais das cidades. Às vezes, o uso da terra dita o tempo e o espaço, bem como o volume do principal fluxo de tráfego que a ela conduz ou que dela parte. O melhor exemplo disto pode ser observado nas zonas industriais de uma cidade.

O conhecimento dos usos atuais e dos projetados num zoneamento futuro são de grande utilidade para o planejador, pela repercussão extraordinária que têm nos transportes motorizados. Os usos que caracterizam o zoneamento, possibilitam adequadas previsões. Mas nem sempre são eles indicadores das



demandas de tráfego, às vezes, os usos atuais impedem ou condicionam a realização de certos melhoramentos, como, por exemplo, a existência de um cemitério ou de um parque tradicional, na rota mais conveniente de importante via projetada. As resistências podem ser de tal vulto, que obriguem a onerosos desvios e alterações do projeto. As análises devem ser, portanto, pormenorizadas, buscando descobrir todos os fatores positivos e negativos em relação ao objetivo em vista.

### *Situação demográfica*

Os estudos demográficos têm grande importância, porque é o povo que faz o tráfego. É preciso conhecer a quantidade e a distribuição da população. A densidade demográfica das diversas áreas é tão importante quanto o conhecimento do nível econômico de seus habitantes e dos modos ou hábitos de transporte que revelam. Não só o conhecimento desses fatos se torna necessário, mas também a tendência da evolução quanto a cada um dos fatores citados.

A distribuição e a densidade de população indicam a capacidade de vias e de meios de transporte necessários. As tendências de concentração ou de descentralização de zonas residenciais repercutem extraordinariamente no planejamento de novas disponibilidades de vias públicas. Com essas concentrações ou descentralizações, não só se modificam as condições de capacidade das vias, como também as de demanda de estacionamento de veículos. Os próprios problemas de embarque e desembarque de passageiros e de carga e descarga de mercadorias estão intimamente correlacionados com a densidade demográfica da área considerada.

O conhecimento dos hábitos do povo, pormenorizadamente apreciados e relacionados aos diferentes bairros residenciais de uma comunidade urbana, completam o valor dos levantamentos estatísticos de ordem demográfica, para os estudos e planejamento de tráfego.

### *Uso dos veículos motorizados e residência de seus proprietários*

A quantidade de veículos, a proporcionalidade entre seu número e a população, a localização das residências dos proprietários de veículos licenciados, e a tendência de evolução destes fatores constituem também úteis elementos de raciocínio. O consumo de combustível (gasolina e óleo diesel) ou a renda do imposto correspondente são excelentes indícios para se acompanhar o volume e a extensão do tráfego motorizado, bem como para avaliar o ritmo da tendência de expansão. Por isto, sempre que tais dados forem disponíveis, merecem uma atenção especial.

O conhecimento da localização das residências dos proprietários dos veículos motorizados licenciados é útil ao planejamento de novas vias ou de modificação das características das vias existentes. Aquelas localizações são ótimos indícios para o estabelecimento dos itinerários mais convenientes e da capacidade que devem proporcionar ao tráfego.

### *Fatores econômicos*

Os fatores econômicos têm grande influência no tráfego. Cidades de mesma população, mas de diferente economia têm problemas de tráfego bem diferentes. Além disso, os recursos financeiros de cada Municipalidade condicionam os planos de melhoramentos do sistema de vias e de disponibilidades para o tráfego e para os transportes.

Daí a necessidade de estudar os fatores econômicos, para deles tirar conclusões úteis ao planejamento do tráfego.

Campina Grande, por exemplo, funcionando como entreposto comercial na região nordestina do País tem um tráfego de caminhões diferente do de muitas cidades de igual população, de mesmo número de veículos licenciados, mas de diferente economia. Devido a tal particularidade, medidas especiais devem ser tomadas naquela cidade, quanto às disponibilidades para a carga e descarga, para o policiamento e para a educação do tráfego, uma vez que lida com motoristas dos mais afastados rincões.

Uma cidade de veraneio, como Petrópolis ou Teresópolis, já requer providências diferentes de uma localidade exclusivamente industrial, embora com população idêntica; diferentes são para elas as exigências de locais para estacionamento de veículos particulares e as necessidades de transportes coletivos e de carga.

### *Transportes não rodoviários e suas estações, portos ou aeroportos*

As estradas de ferro, através de suas estações, influem grandemente nos transportes motorizados das cidades. Análogamente o funcionamento dos portos afeta de maneira marcante o tráfego das cidades que os possuem e, dia a dia, os transportes aéreos, através da vida de seus aeroportos, mais repercutem nas condições do tráfego motorizado de suas imediações.

É preciso então, que a engenharia de tráfego considere em seus estudos e planejamento o quanto e a maneira pela qual essas fontes geradoras de tráfego motorizado são capazes de influir.

## 2. DISPONIBILIDADE PARA AS FUNÇÕES DE TRÁFEGO E SITUAÇÃO DOS TRANSPORTES

As disponibilidades materiais existentes para atender às diversas funções de tráfego desempenham um papel essencial, porque são sobre elas e em função delas que se desenvolvem os estudos e os trabalhos de planejamento de tráfego. É preciso conhecer as condições que os logradouros públicos oferecem para a circulação dos diversos utilizadores das vias públicas, para o estacionamento de veículos, para o embarque e desembarque de passageiros e para a carga e descarga de mercadorias. Os diversos recursos existentes precisam ser bem conhecidos para que uma correta análise permita avaliar como podem atender as necessidades do tráfego de hoje e de amanhã. Tanto quanto possível estes elementos de raciocínio precisam ser representados, em mapas ou outras formas gráficas, de maneira a facilitar a integração do maior



número de dados necessários à compreensão global das disponibilidades e restrições que apresentam.

As informações cadastrais das vias, dos locais de estacionamento, das estações terminais são indispensáveis. Os detalhes relativos a todas as vias e locais não precisam ser os mesmos, naturalmente. De acordo com a importância dela e deles deve-se estabelecer uma ordem de prioridade para a organização dos arquivos de mapas e sua atualização. Assim, numa primeira urgência podemos deixar de lado as vias exclusivamente residenciais, mas de todas as demais, que funcionam como artérias ou subartérias do sistema viário, é preciso conhecer as larguras das pistas e dos passeios, a existência ou não de obstáculo separador das faixas de sentidos opostos nas vias de mão dupla, a forma e localização de ilhas de canalização nos cruzamentos, as grades, o tipo e a condição da pavimentação das pistas, o raio das curvas, especialmente das mais fechadas etc. Os estudos e planejamentos de tráfego cada vez exigem maior número de pormenores registrados sobre mapas. Os menores, e respectivas numerações são de 1:2000. Os mapas de 1:5000, numerando-se somente os edifícios das diversas esquinas, facilitam certas visões de conjunto para as quais aqueles nem sempre convêm. Para certos detalhes, como sinalização de um cruzamento complexo e planejamento de estacionamento, os mapas precisam ser até de 1:5000.

Os itinerários estabelecidos para certos tipos de veículos, como sejam os bondes, os caminhões de carga e outros meios de transporte coletivo também precisam ser indicados em mapas, com anotações e esclarecimentos apropriados, porque eles desempenham importante papel no planejamento do tráfego.

Todos os meios materiais de direção e controle do tráfego, de iluminação das ruas, de estacionamento permitidos e proibidos e demais disposições vigentes sinalizadas nas vias públicas devem ser levantadas e indicados em um ou mais mapas. O inventário dos pátios ou garagens de estacionamento e das estações terminais para carga ou para ônibus e outros meios de transporte coletivo urbano devem abranger o conhecimento da localização, da capacidade máxima e da média diária de aproveitamento, a fim de que o engenheiro de tráfego possa utilizar esses dados imediatamente. Uma das maiores deficiências para o planejamento do tráfego de nossas cidades, em prazo curto, é a falta de elementos concretos de raciocínio e apresentados em forma facilmente utilizável. Mapas deficientes, desatualizados e incompletos constituem geralmente os maiores entraves a um trabalho racional e rápido.

Em março de 1950, por exemplo, só havia no Serviço de Trânsito do Rio de Janeiro um mapa do Distrito Federal na escala de 1:30.000 e um outro parcial e desatualizado na escala de 1:10.000. Além das escalas inadequadas, não havia indicações de tráfego, de qualquer espécie, sobre mapas. Nosso primeiro esforço foi o de dotar o órgão planejador do tráfego dos mapas indispensáveis. É preciso manter um intercâmbio com outras repartições, entidades ou empresas de serviços de utilidade pública interessadas na atualização de mapas, para acompanhar a evolução rápida das cidades e obter, com presteza, os novos e inúmeros dados que vão surgindo cada dia. Para termos uma idéia do vulto do trabalho a realizar basta citar o fato de que em São Paulo, cerca de três novas ruas eram abertas diariamente no princípio de 1955.



Como a principal utilidade das vias públicas é servir ao deslocamento do povo e, na maior parte das cidades, uma enorme percentagem do total de viagens diárias da população é feita em transportes públicos, o estudo destes é relevante nos trabalhos de planeamento de tráfego. É preciso estudar os sistemas de transporte coletivo existentes, pertencam a empresas privadas ou entidades públicas, operem à discreção daquelas ou sob a direção do poder público, para se ter uma visão global da situação a preservar ou dos melhoramentos a introduzir. É preciso conhecer os itinerários, horários, intervalos ou frequência horária, paradas, pontos de transferência, pontos terminais, velocidade comercial etc. Esses elementos materiais nem sempre são suficientes à compreensão do problema, é também desejável saber as origens, causas, as explicações históricas enfim, do ou dos sistemas existentes, qual o regime de tarifas e das concessões vigentes, qual a orientação da direção e controle do sistema de transporte, quais as condições financeiras da empresa ou empresários e material dos veículos utilizados, etc.

A maioria dos dados desejados pode ser obtida pelo engenheiro de tráfego diretamente com a empresa transportadora ou com a Repartição encarregada do controle dos concessionários de transporte. E não será difícil obter os dados necessários já registrados em mapas, em gráficos ou em tabelas.

### 3. LEVANTAMENTOS E ESTUDOS

Não é o local, a ocasião ou o modo segundo os quais alguns pensam que o tráfego se processará ou deve se processar que constitui o fator mais importante e verdadeiro e sim onde, quando e como ele realmente, se está verificando. Não é por onde pensamos que o tráfego vai circular ou por onde julgamos deva passar a corrente principal, mas por onde ela está de fato passando, que devemos basear o nosso raciocínio. O elemento humano sendo o fator dominante e condicionador do tráfego, todas as mutações na conduta e na vontade humanas afetam o tráfego e é, portanto, vital estudá-lo, quer para ser capaz de atender melhor cada uma das funções de tráfego, quer para melhor guiar o planeamento geral do tráfego, quer ainda para descobrir que novas disponibilidades de vias são indispensáveis.

Nas zonas urbanas, onde o tráfego é sabidamente mais pesado e seus problemas mais complexos do que nas zonas rurais, vários e diferentes levantamentos e estudos são essenciais para o planeamento e projetos.

Esses levantamentos e estudos podem ser classificados em duas grandes ordens: os de aplicação geral e os de aplicação específica, conforme sirvam de base à grande gama de problemas de tráfego ou a um ou outro problema especial.

#### 3.1 *Levantamentos e estudos de aplicação geral*

Os levantamentos e estudos de aplicação geral são os que visam a determinar os volumes, direções dos fluxos, tipos dos veículos que os compõem, e velocidade do tráfego, tudo amarrado às diversas horas e, tanto quanto possível, às origens e aos destinos dos utilizadores das vias públicas. Também são de interesse geral os estudos dos acidentes e da violação de tráfego.



### 3.1.1 *Volume de tráfego*

Os volumes de tráfego são os primeiros elementos que um censo de tráfego precisa oferecer. Geralmente se referem ao volume do tráfego de veículos, mas, como os pedestres também influem grandemente na solução de conflitos dos diversos utilizadores das vias públicas, em certos locais, onde elevado é o número deles na travessia das ruas, os levantamentos de volume do trânsito de pedestres são de alta importância, em alguns casos.

Os levantamentos e estudos de volumes de tráfego são essenciais para decidir sobre vias preferenciais, itinerários, fixação de regime de mão única em determinadas vias, restrições de estacionamento, proibições de parada, melhoramentos nas superfícies de rolamento e quanto a ilhas de canalização, normas e medidas materiais de proteção ao pedestre, melhoria de iluminação para vias mais importantes do sistema arterial de circulação do tráfego, graduação dos tempos dos sinais luminosos, distribuição do policiamento (postos e itinerários para patrulhamento) etc.

Os mapas contendo os volumes do tráfego de veículos das diferentes vias de uma zona urbana apontam a importância relativa de cada uma delas e de seus diversos cruzamentos, bifurcações ou entroncamentos. Mostram onde a sinalização e outros meios de direção e controle do tráfego são mais úteis e onde os itinerários existentes alcançaram ou estão próximos de alcançar o grau de saturação, ou onde passagens em níveis diferentes tornam-se indispensáveis num cruzamento chave. Estas conclusões se evidenciam quando os mapas de volume são postos em confronto com os de capacidade das vias, e servem para justificar e buscar apoio da opinião pública sobre os gastos com melhoramentos das vias e aberturas de novas.

O fluxo do tráfego flutua largamente no decorrer do dia e como os períodos mais críticos são os de pico, os dados referentes ao volume do tráfego devem cobrir os períodos de hora ou de meia hora para que se possa ajuizar das flutuações ao longo de cada dia e descobrir aqueles pontos altos. A integração de dados relativos aos volumes de tráfego constatados em sucessivos períodos, escalonados de um, dois, três ou mais anos e em que sejam facilmente reconhecíveis os dados de cada época, serve para indicar a tendência do crescimento do tráfego e onde se notam os mais rápidos aumentos de volume.

As contagens de volume de tráfego devem ser feitas nos cruzamentos importantes da zona central e dos subcentros comerciais das cidades, bem como em todas as suas vias principais, nas proximidades de estabelecimentos industriais, teatros, estádios de futebol e outras áreas de notáveis concentrações de tráfego e também nos pontos em que se tenham verificado muitos acidentes ou congestões de tráfego.

A solução dos problemas de tráfego de um modo geral, especialmente dos que surgem nos cruzamentos devem se basear nos estudos de volume de tráfego das diferentes correntes que os freqüentam. A perfeita compreensão da situação precisa apresentar os diagramas gráficos representativos das diver-



sas correntes, nos quais se notem as origens e os destinos de cada uma delas, isto é a quantidade dos que seguem em frente e dos que dobram à direita ou à esquerda no cruzamento e, portanto, o valor dos conflitos que se está procurando resolver ou já resolvidos.

### 3.1.2 *Origem e destino*

Os levantamentos de volume do tráfego de veículos mostram o fluxo total dêle nas vias em que foram tomados, mas, inegavelmente, muitos dos veículos que por ali passaram e foram anotados se viram na contingência de usar aquele itinerário na falta de outro mais direto que lhe conduzisse ao pretendido destino. Quando realizamos levantamentos e estudos para descobrir que melhoramentos da cidade ou do sistema de vias existentes são necessários para o tráfego e onde estabelecê-los, os dados relativos a origem e destino são indispensáveis, porque a idéia que precisamos fazer do volume de tráfego que vai utilizar uma nova via ou melhoramento não pode ser obtida através dos comuns censos volumétricos para indicarmos, com base no tráfego presente por onde devem passar novos e mais convenientes itinerários, por exemplo, é preciso realizar censos especiais de origem e destino na área correspondente.

Os estudos de origem e destino, ou estudos OD como são comumente chamados, confrontados com outros dados, como os referentes ao desenvolvimento de certos bairros residenciais ou industriais, ajudam muito no trabalho de previsão e de projeção das necessidades para a descoberta da capacidade que as novas vias e outras disponibilidades devem proporcionar.

Os resultados podem ser obtidos através de vários processos, cada um dêles com suas vantagens e desvantagens. Os mais comuns são: dos números das placas ou licenças dos veículos, das perguntas e respostas, dos cartões postais, das etiquetas e dos levantamentos a domicílio.

### *Processo do número das placas*

Escolhem-se pontos em cada uma das vias de acesso à área em estudo.

Os números das placas e a hora em que os diversos veículos passam por aqueles pontos entrando na área ou dela saindo, são anotados durante todo o período do levantamento. Os números assim são arrumados para permitir as contagens e conseqüentes preparações de diagramas que indiquem a proporção do tráfego que entrou na área, simplesmente para atravessá-la e também por onde entrou e saiu, para avaliação do mais conveniente itinerário de uma nova via que evite a passagem inconveniente pelo local.

Tem sido êste, o processo mais utilizado na Inglaterra. Raramente exige que se obrigue os veículos a uma diminuição ou a uma parada, interferências estas prejudiciais porque podem levar os motoristas a agirem fora da normalidade. Neste processo os motoristas nem percebem que um censo está sendo feito, o que é também vantajoso.



*Processo das perguntas e respostas*

Escolhem-se pontos em cada uma das vias de acesso à área ou mesmo um ponto chave de determinado local visado.

Obriga-se a parar cada um dos veículos que passa pelo ponto ou pontos escolhidos, fazendo aos motoristas certas perguntas especiais e simples.

É indispensável a cooperação da polícia, porque só o policial fardado está em condições de obrigar os veículos a pararem nas vias públicas.

As indagações podem ser realmente simples, como as adiante exemplificadas, mas, mesmo assim, exige amplo e completo esclarecimento do público para contar com respostas precisas e rápidas, bem como é necessária uma adequada sinalização no local de cada levantamento. "Para onde o Senhor vai?" e "De onde o Senhor está vindo?" são perguntas clássicas neste processo, mas podem ser também específicas como a seguinte: "O Senhor gostaria de usar uma via direta para tal bairro (ou localidade), se ela existisse, sem passar por aqui?".

Quando devidamente esclarecidos, poucos motoristas se negam a responder às perguntas. A vantagem deste processo sobre o anterior é obter informações sobre toda a viagem do veículo e não só sobre sua passagem, permitindo estabelecer a relação entre o comprimento da viagem e o volume de tráfego. O preparo material, entretanto, é mais custoso do que o daquele e pode comprometer a normalidade do tráfego, alterando sua fisionomia.

*Processo dos cartões postais*

Neste processo, os motoristas ao passarem por certos pontos recebem do policial que os fez parar, cartões postais contendo as indagações desejadas, análogas às do processo anterior. Uma vez preenchidas as respostas, devem os cartões ser colocados no Correio, na mais próxima caixa postal e sem perda de tempo. Não parece que este processo seja mais vantajoso do que o das perguntas e respostas; falta nêle a espontaneidade das informações que o contato pessoal assegura naquele processo e só uma certa proporção de cartões entregues retorna à Repartição interessada. Estas desvantagens não compensam a diminuição dos segundos que se obtêm nas paradas necessárias.

*Processo das etiquetas*

Quando se deseja observar o itinerário que cada um dos veículos segue dentro de uma determinada área, torna-se vantajoso o processo das etiquetas. Elas podem ser coloridas ou numeradas. Fixadas nos veículos, as etiquetas permitem uma fácil anotação por parte de observadores postados em pontos convenientemente escolhidos dentro da área em estudo. Este processo já tem sido utilizado nos Estados Unidos e na Escandinávia, mas os ingleses não o apreciam.



### *Processo dos levantamentos a domicílio*

Este é o processo através do qual se têm obtido nos Estados Unidos informações úteis sobre o tráfego, com questionários apresentados aos operários, aos empregados e aos residentes em geral. Algumas autoridades têm preferido entrevistar as pessoas em suas próprias residências e os escolares têm colaborado no recolhimento das informações, entregando-as nas Escolas.

O processo de entrevistar as pessoas em seus domicílios têm sido principalmente utilizado para fins sociológicos, mas constitui uma boa forma de obter bons e minuciosos resultados para os levantamentos de origem e destino do tráfego.

Este processo é muito oneroso e, naturalmente, só se justifica quando os resultados pretendidos puderem também interessar outros aspectos do planejamento urbano e não só os de tráfego.

Apesar de serem, de um modo geral, preferidos os processos de número das placas e das perguntas e respostas, naturalmente que a escolha depende das condições locais e dos objetivos visados. Os levantamentos de origem e destino bem projetados e executados são capazes de indicar com apreciável justeza onde abrir túneis, levantar pontes ou construir passagens em níveis diferentes e para que volume de tráfego. Eles mostram as economias de tempo e de distância que os projetos alcançarão, servindo portanto de irrefutáveis argumentos de justificativas de ordem econômica para os mesmos.

Os estudos de origem e destino também se aplicam à organização dos transportes coletivos e são capazes de indicar as necessidades de estacionamento de veículos. Conhecendo-se as origens e os destinos dos passageiros e também dos caminhões de carga somos capazes de encontrar os locais mais recomendáveis para a construção das Estações terminais ou dos pontos de transferência para aqueles e de Estações de carga para os últimos.

#### *3.1.3 Contagem em cordão*

A contagem em cordão ou anel mais comum é realizada em torno da zona central ou centro comercial das cidades. Colocam-se observadores em todos pontos de possível acesso ou de saída da área considerada e as anotações, quanto ao número de veículos entrados e saídos, são totalizadas de hora em hora dentro de um período completo de 24 horas. O censo deve começar e terminar nas primeiras horas da madrugada, quando o tráfego é mínimo, às três horas, por exemplo. Os gráficos devem representar na escala vertical o número de veículos, de modo que cada coluna corresponda ao período de uma hora, registrada na escala horizontal. Convém que eles destaquem o total entrado e o saído, bem como, correspondendo à diferença deles, o quanto ficou acumulado em cada hora dentro da área. Também é admissível que o levantamento totalize os dados de meia em meia hora, em lugar de o fazer de hora em hora e quanto à representação ela pode adotar o critério de integração das três curvas (de entrada, saída e total acumulado) num só gráfico.

Os levantamentos em cordão servem para avaliar a precisão obtida nos de origem e destino e, principalmente, para a compreensão das necessidades



de estacionamento em confronto com o levantamento das disponibilidades de estacionamento junto aos meio-fios e em garagens ou pátios localizados na área em estudo. Se o objetivo é o problema de estacionamento, naturalmente que as contagens só precisam considerar os carros particulares. Quando, entretanto, os dados coletados distinguem os diferentes meios de transporte utilizados pela população e quando estes levantamentos se repetem de tempos em tempos, anualmente por exemplo, podem-se perceber as mudanças de tendências das maneiras de transporte.

As avaliações de concentração do tráfego no centro da cidade, através de periódicos levantamentos em cordão, permitem ajuizar o vulto do problema a resolver e a atenção que se deve dispensar aos possíveis remédios para eliminação das congestões de tráfego na zona central e aos programas de melhoria dos transportes urbanos. Estes levantamentos também são úteis, quando se trata de estudar o escalonamento das horas de emprêgo nos diferentes ramos de atividades e negócios, de modo a baixar as cargas dos picos de tráfego que excessivamente estejam sobrecarregando os transportes locais e o sistema de vias públicas disponíveis.

#### 3.1.4 *Dados sobre velocidade e sobre obstáculos à livre circulação*

Como já repetimos várias vezes e está no consenso geral, o rendimento da velocidade nos deslocamentos é da mais alta importância para os utilizadores das vias públicas e, portanto, também para os responsáveis pelas condições do tráfego. Tanto os motoristas como os passageiros dos transportes públicos anseiam pela promoção do mais expedito escoamento do tráfego, cada vez com menos paradas e de menor duração.

As causas dos entraves à livre circulação dos veículos em geral e dos atrasos que baixam a velocidade comercial dos transportes coletivos precisam ser determinadas. O levantamento de dados sobre o rendimento das velocidades serve para indicar que itinerários ou vias estão oferecendo mais facilidades ou dificuldades à circulação.

Para a organização racional da sinalização de tráfego ao longo de um itinerário no sistema progressivo são indispensáveis estes estudos, da mesma maneira que o são para decidir sobre as seguras velocidades de aproximação de cruzamentos. Os levantamentos realizados são úteis na fixação ou escolha de velocidades apropriadas a determinados itinerários, zonas ou vias e até mesmo para verificar onde é mais necessário fiscalizar a observância dos limites de velocidade.

O conhecimento das velocidades é indispensável quando se precisa decidir sobre iluminação da via, tamanho das letras nos avisos e placas de sinalização, e escolha das vias preferenciais.

Os dados relativos às velocidades práticas ou comerciais e outros que assinalam os tempos de espera nas diversas paradas devem ser levantados, antes e depois da realização de reformas do tráfego, para proporcionar ao público a apreciação dos resultados obtidos e também para habilitar o técnico responsável a reajustar seus projetos.



### 3.1.5 Acidentes

Falar da causa de um acidente é como pensar que uma pessoa só tem um ancestral. Não importa quão interessante e importante uma causa pareça ser, há sempre outras na cadeia dos acontecimentos que envolveram o acidente. Por isto os acidentes servem para mostrar o que vai mal. Muitas das falhas e condições erradas podem ser facilmente corrigidas, sem grandes ônus, mas é preciso que sejam conhecidas. Os acidentes precisam então ser estudados e o conjunto de informações retiradas de cada caso individual ser confrontado com outros dados e circunstâncias de ordem geral. O elemento fundamental para esses estudos é o relatório de cada acidente. O modelo que adotamos no Distrito Federal para a investigação e perícia dos acidentes é o mesmo que deve servir para as comunicações dos motoristas nêles envolvidos.

É indispensável assinalar em mapa de acidentes, destacando os atropelamentos fatais ou não e os choques com morte, com feridos e somente com danos materiais, todos os que tenham ocorrido. Estes mapas, na escala de 1:5000 devem cobrir a situação de um semestre ou ano. Servem para apontar ao engenheiro de tráfego as vias e os cruzamentos com mais acidentes e que, portanto, exigem atenção especial e prioridade nos estudos. Devidamente alertadas pelas tristes indicações dos mapas de acidentes, as autoridades responsáveis estudam os piores locais assinalados (indiscutivelmente os cruzamentos de maior tráfego motorizado e atravessado pelo maior número de pedestres), integrando num grande croquis do local os dados relativos a cada acidente e outros referentes às condições locais observadas. Esses estudos são capazes de indicar as medidas necessárias à redução dos acidentes.

Também os motoristas envolvidos em acidentes precisam ser estudados. Mantendo em dia o prontuário dos motoristas é possível verificar quais os que estão exigindo cuidado especial e, então, submetê-los a exames médicos, e psicotécnicos, de modo a eliminar as causas de deficiências orgânicas e mentais dos motoristas já envolvidos em acidentes. Se há deficiência de conhecimentos, o remédio estará nos programas educativos.

As comparações periódicas da situação de acidentes são úteis para acompanhar os resultados positivos ou negativos obtidos com as providências tomadas, entre dois consecutivos levantamentos de situação.

Os estudos de acidentes para fins de melhorar o policiamento bastam se preocupar com a hora e o local, além do cuidado acima referido com os motoristas envolvidos e de outros aspectos de responsabilidade criminal e civil que merecem a atenção da polícia, mas não dizem respeito ao policiamento ostensivo propriamente dito.

Adequadamente colecionados, analisados e utilizados os relatórios dos acidentes de tráfego repercutirão proveitosamente no aperfeiçoamento das vias atuais, eliminarão dos projetos futuros todos os inconvenientes já constatados, e servirão de base aos melhoramentos das condições operacionais do tráfego, bem como as reformas de legislação, de normas administrativas referentes à habilitação de motoristas, à operação dos transportes motorizados e ao próprio policiamento do tráfego.



### 3.1.6 *Infrações de tráfego*

Quase todo acidente, qualquer que seja sua conseqüência envolve pelo menos uma violação das normas de tráfego. Mas não é só por isto que elas precisam ser evitadas e estudadas, é porque a falta de observância das normas de tráfego é capaz de afetar grandemente a capacidade de vazão das ruas e avenidas.

O grau de respeito às normas de tráfego varia muito, porque depende da espécie da violação, de quanto o público fica convencido de que a norma é vital para o interesse coletivo, isto é a verdadeira compreensão da necessidade da norma e finalmente da eficiência da ação policial e da justiça. Por isto é importante estudar as infrações verificadas e acompanhar o grau de eficiência do policiamento na diminuição delas. Os estudos relativos às infrações de tráfego devem incluir não só os condutores de veículos mas também os pedestres.

Numa cidade do leste norte-americano os estudos e as providências de policiamento concentradas sobre o tipo, hora e local das infrações mais importantes conseguiram reduzi-las a baixos níveis. Tudo porque o policiamento pôde ser dirigido para os locais onde e nas ocasiões em que as situações eram realmente más.

Um relatório semestral, anual ou mesmo mensal, quanto às infrações verificadas e penalidades aplicadas, podem ser de grande valor.

Devemos nos lembrar de que se não houver condições satisfatórias de respeito às normas de tráfego e um policiamento eficiente com adequadas sanções, as medidas de engenharia de tráfego e para o transporte em geral não atingirão seus objetivos.

### 3.2 *Levantamentos e estudos de aplicação específica*

Entre os mais importantes tipos de estudos necessários a fins específicos contam-se:

- os estudos de estacionamento e de carga e descarga;
- os estudos de itinerários.

Freqüentemente, outras investigações especiais são necessárias.

#### 3.2.1 *Estacionamento e carga e descarga*

Como as questões de estacionamento e de carga e descarga estão no primeiro plano das preocupações em quase tôdas as comunidades urbanas, devem ser objeto de um estudo intensivo.

1) Um inventário das disponibilidades existentes para estacionamento e o quanto elas estão sendo aproveitadas nas diferentes horas do dia e da noite.

2) Situação da demanda de estacionamento avaliada segundo o acúmulo de veículos na área considerada, nos diferentes períodos do dia e da noite.

3) Uso e valores das terras para se aquilatar das possibilidades econômicas de sua utilização para fins de pátios de estacionamento fora das vias públicas.

4) Legislação relativa ao estacionamento de veículos, inclusive disposições legais que capacitem o Estado a criar autarquias ou outras entidades capazes de desenvolver um eficiente programa para atender as necessidades de estacionamento que a comunidade tenha.

5) Disposições do Código de Obras que assegurem disponibilidades para estacionamento fora das vias públicas, em relação aos novos edifícios e em função dos fins a que se destinam.

6) Conhecimento completo das disponibilidades, demandas e práticas relacionadas com a carga e descarga e de medidas legislativas a elas referentes.

7) Conhecimento do que a respeito de estacionamento e de carga e descarga vem sendo aplicado em outras comunidades.

### 3.2.2 *Itinerários*

A importância dos itinerários no rendimento dos deslocamentos, isto é, das velocidades médias, recomendada a atenção dos técnicos e por isto cuidadosos estudos. Ao escolhê-los precisamos considerar a capacidade das vias que o compõem, em relação ao volume de tráfego que as freqüentam, bem como a série de obstáculos ou entraves nelas existentes que possam reduzir ou comprometer o rendimento da velocidade média.

Apesar da importância da escolha de itinerários que desbordem zonas ou áreas reconhecida e normalmente congestionadas como comumente é o centro comercial das cidades, não tem sido dado ao assunto, a devida atenção. A fixação de itinerários só se torna efetiva 100% para os meios de transporte coletivo. Para certa classe de veículos, como os caminhões de carga, a observância de itinerários preestabelecidos ainda é possível, mas para os transportes individuais (carros particulares e táxis) os itinerários podem ser simplesmente recomendáveis e não obrigatórios. O resultado prático que se espera da observância de itinerários por estes últimos veículos dependerá muito da divulgação, da sinalização e, principalmente, de que, de fato, ele ofereça sensíveis vantagens sobre os comumente adotados atravessando a zona que se deseja evitar.

Os estudos devem considerar a escolha dos itinerários mais simples, para o dia e para a noite. Os comerciantes da zona desbordada, naturalmente reclamam. Para atender as necessidades dos caminhões e portanto do comércio convém indicar, além dos itinerários de desbordamento um outro que atravesse a zona considerada, deixando-se a critério do motorista a escolha entre uns e outro.

Os melhores itinerários para os transportes coletivos decorrem dos estudos de volumes de tráfego de transportes coletivos, média dos passageiros transportados, origem e destino deles e necessidades presentes de baldeações, além de se completarem e serem postos em confronto com os conhecimentos sobre a população, características das áreas servidas e distribuição dos meios do



serviço de transportes urbanos. A fixação de itinerários para os transportes coletivos deve ser intimamente interrelacionada com a massa dos passageiros atuais e dos considerados em estado potencial ou futuro, número médio de passageiros por unidade empregada, zonas ou áreas atendidas, flutuações diárias relativas às cargas máximas e mínimas, distribuição ou frequência horária e as características das áreas ainda não servidas.

### 3.2.3 *Investigações especiais*

Devido à evolução das condições materiais da cidade ou da zona rural e da situação do tráfego, tornam-se às vezes necessárias certas investigações especiais para resolver problemas particulares, como sejam, a descoberta dos mais recomendáveis aperfeiçoamentos a realizar em certas vias ou que medidas de engenharia de tráfego devem ser adotadas num determinado local de situação complicada.

A constatação de certas congestões de tráfego localizadas, os problemas que os pedestres, ciclistas ou outros pequenos veículos criam em certos locais, as condições de pavimentação ou de melhoria da iluminação e uma infinidade de outras questões constituem objeto de investigações e estudos especiais.

As pesquisas técnicas não deixam de ser investigações especiais e cada vez mais precisam descer a maiores detalhes, cuja necessidade e importância a prática vem progressivamente apontando. Assim: o tamanho e o tipo de letra para as placas de tráfego em função das velocidades admitidas são fruto de estudos experimentais; a eficácia noturna das indicações das placas e marcações continua preocupando a atenção dos pesquisadores, bem como a melhor forma de obter eficientes e duradouras delimitações de zonas interditas etc.

## 4. CONCLUSÃO

Por mais importantes que sejam os fatos observados e os dados colhidos, a maior dificuldade reside sempre na correta interpretação deles e na capacidade de indicar e realizar apropriados aperfeiçoamentos para o tráfego, baseados numa síntese equilibrada de todos os fatos que envolvem um problema particular. Só pessoal competente e com experiência pode assegurar uma interpretação correta acompanhada de conclusões e recomendações necessárias para o momento e tão mais indispensáveis quanto mais cresce e se desenvolve o tráfego motorizado.

Pouquíssimos são, no Brasil, os dados já obtidos em censos de tráfego e menores ainda os estudos procedidos com base no tráfego de nossas cidades. Nem mesmo os acidentes de tráfego têm servido de base a ensinamentos e providências de aperfeiçoamento com a desejável extensão.

A falha maior resulta de não se atribuir a responsabilidade pelos estudos e soluções de tráfego a grupo de pessoas competentes que integrem permanentemente ou por largo tempo órgãos da administração pública que devem cuidar da solução deste grande problema atual, que é o tráfego motorizado, especialmente, quando se trata de grandes cidades.

D.F.S.P.  
(ETI)

DISTRITO FEDERAL

## ACIDENTE DE VEÍCULO MOTORIZADO

**I - LOCAL DO ACIDENTE**

Rua ou estrada \_\_\_\_\_

No cruzamento com \_\_\_\_\_

Distrito Policial ou bairro \_\_\_\_\_

Marque e complete ☐ Na cruzamento com \_\_\_\_\_ metros ao \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
☐ Fora do cruzamento \_\_\_\_\_ metros ao \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

(INSCREVA O ENCLAVAMENTO MAIS PRÓXIMO Nº DE SAÍDA, Nº DE POSTE, MARCO QUILÔMETRICO OU QUALQUER OUTRO IDENTIFICADOR - REGISTRE A DISTÂNCIA EXATA.)

**II - ACIDENTE OCORRIDO ÀS** \_\_\_\_\_ Horas \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

☐ Normal ☐ Horário de Verão

**III - ACIDENTE ENVOLVENDO**

☐ Pedestre ☐ Outro veículo e motor ☐ Trem ☐ Bonde ☐ Veículo de tração animal ☐ Bicicleta ☐ Objetos fixos  
☐ Animal (Montado - arrebanhado - solto) ☐ Capotado na estrada ☐ Outro sem colisão (Queda de veículo, incêndio, etc.) ☐ Outros Explique abaixo:

**IV - VEÍCULOS**

**VEÍCULO 1**

Características: Ano \_\_\_\_\_ Fabricante \_\_\_\_\_ Tipo \_\_\_\_\_ Placa \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_ Município \_\_\_\_\_

Motorista: Nome \_\_\_\_\_ Endereço \_\_\_\_\_ Idade \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_ Cor \_\_\_\_\_ Nº do Prontuário \_\_\_\_\_ Classe: ☐ Amador ☐ Profissional Há quanto tempo dirige? \_\_\_\_\_

Propriedade: Nome \_\_\_\_\_ Endereço \_\_\_\_\_

Avarias: Partes danificadas \_\_\_\_\_ Avaliação do prejuízo Cr\$ \_\_\_\_\_

Situação antes do acidente: ☐ Em movimento ☐ Estacionado Direção \_\_\_\_\_ Local \_\_\_\_\_

Remoção: Por \_\_\_\_\_ Para \_\_\_\_\_ ☐ Rebocado ☐ Dirigido

**VEÍCULO 2**

Características: Ano \_\_\_\_\_ Fabricante \_\_\_\_\_ Tipo \_\_\_\_\_ Placa \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_ Município \_\_\_\_\_

Motorista: Nome \_\_\_\_\_ Endereço \_\_\_\_\_ Idade \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_ Cor \_\_\_\_\_ Nº do Prontuário \_\_\_\_\_ Classe: ☐ Amador ☐ Profissional Há quanto tempo dirige? \_\_\_\_\_

Propriedade: Nome \_\_\_\_\_ Endereço \_\_\_\_\_

Avarias: Partes danificadas \_\_\_\_\_ Avaliação do prejuízo Cr\$ \_\_\_\_\_

Situação antes do acidente: ☐ Em movimento ☐ Estacionado Direção \_\_\_\_\_ Local \_\_\_\_\_

Remoção: Por \_\_\_\_\_ Para \_\_\_\_\_ ☐ Rebocado ☐ Dirigido

**V - OUTROS DANOS MATERIAIS ALÉM DOS VEÍCULOS**

\_\_\_\_\_

**VI - VITIMAS (Feridos e mortos)**

**Feridos**

Nome \_\_\_\_\_ Endereço \_\_\_\_\_ Idade \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_ Cor \_\_\_\_\_ Conduzido por \_\_\_\_\_ Natureza dos ferimentos: ☐ Leve ☐ Grave ☐ Fatal Ocupante do veículo nº \_\_\_\_\_

**Mortos**

Nome \_\_\_\_\_ Endereço \_\_\_\_\_ Idade \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_ Cor \_\_\_\_\_ Conduzido por \_\_\_\_\_ Natureza dos ferimentos: ☐ Leve ☐ Grave ☐ Fatal Ocupante do veículo nº \_\_\_\_\_

**VII - PEDESTRE**

Indo para \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

(MOSTRE O CERTO): ☐ Pela \_\_\_\_\_ ☐ Atravessando \_\_\_\_\_

1- Atravessando o cruzamento - sinal aberto ☐ 2- Atravessando - sinal fechado ☐ 3- Atravessando sem sinal ☐ 4- Atravessando em diagonal ☐ 5- Atravessando fora do cruzamento ☐ 6- Vindo por detrás de carros estacionados ☐

7- Caminhando na pista (Mostre a certa nas duas colunas)  
a - da tráfego ☐ b - contra a tráfego ☐ c - possível disponível ☐ d - possível não disponível ☐

8- Em pé na zona de segurança ☐ 9- Subindo ou descendo do bonde ☐ 10- Subindo ou descendo de outro veículo ☐

Havia faixa demarcada? ☐ Sim ☐ Não

Estava o pedestre dentro da faixa marcada ou correspondente ao prolongamento do passeio? ☐ Sim ☐ Não

Ocupação \_\_\_\_\_

**VIII - QUE OS MOTORISTAS ESTAVAM FAZENDO**

(MARQUE O APLICÁVEL)

1- Seguindo em frente ☐ 2- Fazendo curva à direita ☐ 3- Fazendo curva à esquerda ☐ 4- Fazendo curva em U ☐ 5- Cumprindo a marcha ou parada ☐ 6- Parando na fila de tráfego ☐ 7- Parando na posição de estacionamento ☐ 8- Parado no filo de tráfego ☐ 9- Estacionado ☐ 10- Recuando ☐

**IX - REGISTRO DAS INFRAÇÕES DOS MOTORISTAS**

(MARQUE UM OU MAIS PARA CADA VEÍCULO)

1- Excesso da velocidade legal ☐ 2- Não tinha direito de preferência ☐ 3- Seguinte muito perto ☐ 4- Dirigiu através da zona de segurança ☐ 5- Ultrapassou bonde parado ☐ 6- Ultrapassou em subida ☐ 7- Ultrapassou na curva ☐ 8- Cortar à frente ☐ 9- Outras ultrapassagens impróprias ☐ 10- Contra mão de direção ☐ 11- Não fez sinal, sinal errado ☐ 12- Volta irregular, volta aberta à direita ☐ 13- Idem - cortar a esquadra em volta à esquerda ☐ 14- Idem - virou na fila errada ☐ 15- Outras voltas irregulares ☐ 16- Desrespeito ao policial ☐ 17- Desrespeito ao sinal luminoso ☐ 18- Desrespeito ao sinal de parada obrigatória ☐ 19- Desrespeito ao aviso de atenção ☐ 20- Partida imprópria da posição de estacionamento ☐ 21- Estacionamento em local impróprio ☐ 22- Outros atos impróprios (discrimine) ☐ 23- Nenhuma infração constatada ☐

Discrimine outras violações \_\_\_\_\_

**X - VELOCIDADE**

(PREENCHA OS ITENS PARA CADA VEÍCULO)

1- A que distância notou a perigo do acidente? \_\_\_\_\_

2- Velocidade estimada naquele momento \_\_\_\_\_

3- Velocidade estimada no momento do acidente \_\_\_\_\_

4- Distância percorrida pelo veículo após o impacto \_\_\_\_\_

5- Velocidade máxima permitida por placas \_\_\_\_\_

6- Velocidade máxima em segurança pelas condições do momento \_\_\_\_\_



★

### *A Evolução do Municipalismo no Brasil (\*)*

(Aspectos doutrinários)

A. DELORENZO NETO

(Professor na Escola de Sociologia e Política  
de São Paulo)

**S**ENHORES.

Não sei se deveremos falar em doutrina municipalista. Talvez não sejamos precisos. Será mais lógico reconhecermos as contribuições que possam pela sua originalidade e importância delinear a evolução do pensamento municipalista brasileiro.

A doutrina municipalista como tal, implicaria na compreensão do Estado pelo Município, quando, a rigor, a problemática do Município se situa como elemento da teoria do Estado. Pensar o contrário seria adotar a visão unilateral do problema, e caminhar num desvio demagógico que repugna ao mais elementar raciocínio científico. A objetividade com que devemos encarar essas questões é tanto mais necessária, se avaliarmos as condições geográficas do país, exigindo um tratamento político-administrativo descentralizado, com a caracterização acentuada dos órgãos da vida local. O nosso localismo é, pois, incontestavelmente, uma fatalidade geo-econômica-social. Mas, esse dado elementar da estrutura do país não se deve prestar à excitação demagógica de muitos políticos municipalistas, que fazem subverter a ordem natural da gênese de nossos fenômenos de desenvolvimento, procurando promover uma exaltação vã dos atributos municipais em termos tão ridículos quanto absurdos.

Qualquer teoria que pretenda explicar o Município, há de, por certo, perscrutar a sua fenomenológica considerando-o um ente jurídico dentro de uma área autônoma de contornos imprecisos, com as limitações intransponíveis da União soberana. Somente a Teoria Geral do Estado e a Sociologia, por via dedutiva e indutiva, comparando experiências da implantação das mais variadas técnicas de direito público, — é que poderão fornecer materiais ao político para uma nítida compreensão da organização municipal.

O atraso secular do nosso interior vinha denunciando um comportamento anômalo de nossas instituições, mercê da incoerência na organização política

---

(\*) Conferência pronunciada no Salão Nobre da Universidade Nacional de Panamá, em 23 de agosto de 1956, e na Faculdade de Ciências Econômicas de Alagoas, em 27 de novembro de 1956.



e deficiência administrativa. Em face de tão sombria realidade, no passado e no presente, alguns publicistas desenvolveram reflexões sobre a crise municipal. Esse pensamento doutrinário data de um século: é unânime em relacionar o desenvolvimento geral da nação com a ascensão das unidades de base — os municípios.

Podemos fixar algumas contribuições de real valor, suficientes por si mesmas, a nos revelarem as dimensões do problema. Revelam, por assim dizer, aspectos da doutrina municipalista. Apreciemos como se apresentam essas idéias, do Império à República.

Na época do Brasil monárquico a decadência da vida municipal suscitou no pensamento de TAVARES BASTOS, a mais vigorosa defesa das reivindicações locais. A meu ver, o grande estadista é o mais insigne intérprete dessa primeira fase de municipalismo. Ouçamos as suas próprias palavras: (1)

“O regime das municipalidades, a polícia e a força policial, a justiça local ou a de primeira instância devem ser da competência do poder legislativo provincial, e assim o quisera a lei das reformas de 1834.

Certo, esta opinião afronta as práticas e os prejuízos atuais, nada mais fácil, porém, do que pôr em evidência o inconveniente de leis uniformes do parlamento para cada um desses serviços eminentemente municipais.

Bem o sentiram, quanto à justiça e à polícia principalmente algumas províncias do Norte, que, depois do ato adicional, promulgaram leis adaptando estas instituições às suas próprias circunstâncias. E, na verdade, quão esmagadora é a uniformidade das organizações da justiça, da polícia e das municipalidades, proclamada pela reação de 1840! Descentralizemos os interesses locais assim centralizados: restituamos às províncias a faculdade de que algumas souberam valer-se, em nome do ato adicional, para formarem a polícia, a justiça e a administração municipal que melhor lhes convinha.”

Com grande clarividência, prossegue :

“A administração dos interesses coletivos que constituem o Município, o serviço das vias de comunicação, as ruas, os jardins, os lugares de logradouro público, a iluminação, as águas, a irrigação, os esgotos, os incêndios, a escola, o hospital o cemitério e tantos outros não oferecem em parte alguma tipos uniformes em importância ou grandeza.

A extensão e riqueza dos municípios urbanos ou rurais, grau de adiantamento dos povos, as circunstâncias físicas e a densidade da população variam profundamente em cada uma das partes do Império, no norte, do centro, no sul, no oeste; variam mesmo com feições pronunciadíssimas, nas diferentes comarcas de uma mesma província.

---

(1) “in” *A Província*, São Paulo, 1937, pp. 139-145.

Essa diversidade de circunstâncias locais devera influir no modo de organizar-se o Governo interno de cada província. Algumas careceriam de uma aperfeiçoada divisão dos serviços locais, separando-se, por exemplo, a administração municipal civil (a dos interesses acima indicados) da polícia preventiva e da justiça correccional; outras haveria, porém, onde fôsse mais adequado, à falta de pessoal idôneo ou pela estreiteza da localidade, confundir êsses vários serviços nas mãos das mesmas autoridades. Pelo contrário, em uma grande cidade não bastaria somente separar e confiar a agentes diversos as funções, mais ou menos distintas, que aliás tanto se confundem e devem praticamente harmonizar-se, da administração civil, da polícia e da justiça: — nessas maiores provações, com efeito, seria preciso, para conseguir resultados eficazes, subdividir e entregar a comissários especiais. Assim nas vastas aglomerações de povo, nas metrópoles comerciais ou políticas, seria a instrução objecto exclusivo de uma administração privada, os incêndios, de outra; e de outra igualmente a polícia das ruas e praças.

Em alguns lugares a própria municipalidade executaria as obras e dirigiria o serviço dos aquedutos, dos esgotos, da iluminação, que outras aliás incumbiriam a empresários com maior vantagem.

Onde o espírito público, ilustrado e moralizado, inspirasse confiança, a eleição periódica fôra o meio regular para a escolha de todos os funcionários municipais. Onde, porém, a ignorância e a negligência do povo assinalassem a sua inferioridade, o princípio eletivo, aliás eminentemente moralizador e fecundo de patrióticos incentivos, não merecera ser aplicado na mesma escala a todos os funcionários e a todos os ramos da administração.

Respeitar a diversidade de circunstâncias entre as pequenas sociedades locais que constituem uma mesma nacionalidade, tal deve ser a regra suprema das leis *internas* de cada Estado. Neste sentido, a variedade sob o sistema federativo leva decidida vantagem à uniformidade administrativa, quer da monarquia centralizada, quer da república una e indivisível.

Suponha-se uma lei municipal vazada no molde mais perfeito de um liberalismo consumado; suponha-se a mais larga em suas bases e nos seus meios de ação; talvez não seja essa a melhor para o Brasil inteiro, talvez redunde em grande decepção. Por ventura, o município no Brasil, ou em outra parte qualquer do mundo, oferece um tipo comum, e que regular-se possa por lei uniforme do Parlamento Nacional? Onde está, dizei-nos, êsse tipo comum, idêntico, em Inglaterra e nos Estados Unidos, cujas paróquias e municípios são aliás coisas reais, não entes de razão?

Sabemos que escritores descrevem, compondo-o de traços particulares de municípios distintos, que êles chamam o *sistema municipal* dos Estados Unidos, da Inglaterra, da Alemanha; mas isto é uma generalização do escritor, é criação do publicista. As leis não



conhecem municípios tão uniformes e perfeitos; as leis os organizaram diferentemente sob a lenta ação do tempo, ao influxo de necessidades e interesses que variam, variando as leis. "Como a família, existe a comuna antes do Estado, dizia ROYER COLLAND; a lei política a encontra, mas não a cria.

A uniformidade nos mata. Não, não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais providente, que depende ressuscitar o Município; depende isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada município.

Leito de Procusto, a legislação simétrica é um sonho enganoso: efeito da paixão niveladora, ela só gera decepções.

Na órbita municipal entram serviços de diversa natureza, que podem andar unidos ou separados. Não oferecendo todos um tipo comum, as leis que os organizassem seriam despóticas, se fossem uniformes: e desde que, pela variedade das formas que tomam, os interesses municipais não podem ser previstos por lei nacional simétrica, só às legislaturas das províncias deve caber a faculdade de regulá-los.

Organizadas as municipalidades por lei de cada assembléia, não sobre a base de imaginário tipo comum, atender-se-iam certamente as condições peculiares de cada localidade. As leis municipais seriam as cartas de cada povoação doadas pela Assembléia provincial, alargadas conforme o seu desenvolvimento, alteradas segundo os conselhos da experiência. Então, administrar-se-ia de perto, governar-se-ia de longe, alvo a que jamais se atingirá de outra sorte.

Compreende-se que haja em cada província lei prescrevendo certos princípios gerais do regime municipal, como sejam a eletividade de alguns cargos cu pelo menos a dos conselhos deliberantes, a matéria das imposições, as despesas e serviços obrigatórios ou essenciais: mas leis especiais permitam a uma vasta cidade, ou a um rico município, aquelas franquias e aquela organização que mais eficazes forem aí."

A contribuição de TAVARES BASTOS está aí recordada nas suas próprias palavras. Extremou-se no combate ao centralismo do estado unitário. Propugnava o sistema federal como o mais adequado para bem situar as instituições locais, livres e autônomas para melhor se desenvolverem em sua inteira diversidade.

A República porém se esqueceu da lição de TAVARES BASTOS. O federalismo de 1891 pouco fez pelos municípios: cuidou antes de reformar os Estados, contra a União e contra os Municípios. Os pensadores mais significativos dessa fase jamais desenvolveram o tema da organização municipal, quer na estrutura do Estado, quer como unidade autônoma. Basta considerar que os dois autores mais famosos que versaram problemas de administração nessa época — ALBERTO TORRES e CALÓGERAS, nada deixaram de objetivo sobre o assunto.



ALBERTO TORRES, em verdade, grande ensaísta, ao elaborar o seu projeto de revisão constitucional, apenas se preocupou em estabelecer uma discriminação de rendas mais coerentes entre os Estados e a União, cuidando antes de reforçar esta contra aquêles, pois, na sua crítica veemente contra a inexequibilidade da Constituição de 1891 sempre entendeu que na base de nossos males estava a prepotência dos Estados a enfraquecer a soberania da União. E, no seu projeto de revisão constitucional, consagrou aos municípios, o Artigo 80, assim redigido: "As províncias autônomas organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."

Apesar dessa lacuna, TORRES nos deixou uma vigorosa página sobre o problema da autonomia, em que ensina: (2)

"A autonomia estadual e a municipal são os nervos mais sensíveis da nossa política."

.....

"A idéia de autonomia precisa ser encarada como idéia de utilidade prática, no interesse da terra, e das populações, sem o cunho efetivo que sua origem lhe imprimia e que lhe dava o aspecto de um fato necessário. A autonomia dos municípios e dos estados não é mais que uma concentração mais cerrada do tecido governamental, em torno do Município e do Estado; mas o tecido não se interrompe nem se cinde, para formar seus núcleos intermédios: continua-se e entrelaça-se, até completar toda a trama da organização nacional, que termina, por fim, no relêvo mais forte dos poderes federais. Cumpre não isolar nem desprender as autonomias de seu todo orgânico. A verdade é, entretanto, que os governos estaduais, no regime da nossa Constituição, e, ainda mais, com a interpretação que lhe emprestam, concentram efetivamente a força da política nacional — dividida assim, em vinte eixos excêntricos. Não temos união política senão para as manifestações aparentes e formais da vida institucional; no que é orgânico, em tudo quanto interessa à sociedade e ao indivíduo, pode dizer-se que a nossa união é tão efetiva como a que se vislumbrar, porventura, nas relações de um município do Brasil com um município argentino. O desentendimento entre as direções, absolutamente livres, dos estados e dos municípios e o interesse geral do país, e o conflito permanente entre o governo de cada Estado e de cada Município com os dos outros — não quanto a êsses casos que se apresentam, de tempos a tempos, como litígios ostensivos, como por exemplo, as questões de limites, mas quanto aos atos de legislação e administração que interessam à economia do país, à circulação comercial, às relações, importantíssimas hoje, no interesse da prosperidade econômica e da conservação e distribuição da riqueza, entre a produção e o con-

---

(2) "in" — *A Organização Nacional*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1914, pp. 143-160.



sumo — oprimem a sorte da população e o futuro do país, com um fardo, em relação ao qual todos os esforços harmonizadores da legislação e da administração federal, são nulos, como um punhado de penas, pesadas com um monte de aço.”

Estas palavras foram escritas em 1914, e somente em 1935 vamos encontrar a primeira grande obra que analisa o município em termos rigorosamente administrativos, desenvolvendo largamente o tema da cooperação administrativa entre o Estado e as Municipalidades. É o trabalho de WASHINGTON AZEVEDO intitulado “A Organização Técnica dos Municípios.” O autor dirigiu a divisão de Negócios Municipais da Secretaria do Interior de Minas Gerais. A essa contribuição pioneira se acrescenta a obra realmente notável do prof. ORLANDO CARVALHO, da Universidade de Minas Gerais, intitulada “Problemas Fundamentais do Município”, editada em junho de 1937, em que se examinam com profundo conhecimento das circunstâncias locais e sendo crítico, os problemas da estrutura, os problemas do funcionamento, os problemas do pessoal e os problemas da cidadania. É a síntese mais perfeita das necessidades municipais, observadas no quadro de uma conjuntura administrativa de vinte anos atrás, e cujos traços se prolongam até nossos dias.

Essa lenta evolução do municipalismo atinge o seu ponto mais elevado em 1946, cujo instrumento decisivo de ação se corporificou na Associação Brasileira dos Municípios, instalada exatamente em 15 de março. Daí por diante o movimento adquiriu uma direção segura, progrediu rapidamente, podendo-se avaliar as suas proporções através da realização dos Congressos periódicos de Municipalidades, nacionais e regionais, determinando ainda sua repercussão nos congressos internacionais, onde aos municipalistas brasileiros sempre se afirmaram em coerência com os postulados interamericanos, apoiando a teoria do “inter-municipalidad”, como ora ocorre em Panamá.

Além disso, a Associação Brasileira dos Municípios através da sua notável Revista e de grande número de publicações que orientou e patrocinou, veio despertar um sentido cultural nas diretrizes municipalistas, até então subestimado ou esquecido.

Através dessa valorização cultural do Município, é que examinaremos as contribuições mais expressivas — onde seja mais profundo o espírito de reforma — à doutrina municipalista.

A contribuição de RAFAEL XAVIER.

O fundador da Associação Brasileira dos Municípios liderou a campanha municipalista, debatendo em todas as regiões do país as questões municipais. Preparou verdadeira agitação municipalista na Constituinte, e, em consequência, a Constituição Federal de 1946, acolheu no seu texto as reivindicações principais em matéria de discriminação de rendas e de definição de competências.

RAFAEL XAVIER se afirmou mais de uma vez torreado. O seu pensamento doutrinário pode descender, em verdade de TORRES, porém, conforme vimos nesse estadista pouco encontramos de matéria municipal propriamente dita.

A crítica da estrutura federal de TORRES teria despertado em RAFAEL XAVIER o exame objetivo das deformações da área municipal. Utilizando-se de recursos estatísticos, até então absolutamente desconhecidos, RAFAEL XAVIER, assentou o política de reerguimento municipal em bases financeiras. A carência dos Municípios, desvitalizados e decadentes, era demonstrada na comparação das receitas dos três elementos da federação, onde a posição municipal era de extrema inferioridade. Os quadros irrefutáveis das suas comparações estatísticas levaram o debate constitucional a rumos inteiramente novos. E, as preocupações políticas transformaram-se rapidamente, deslocando-se para o exame dos problemas de base. Sentiu-se o quanto era falso o nosso constitucionalismo, sem que comunicasse meios de robustecimento às institucionais locais, as únicas capazes de fazer o florescimento das democracias. Relembramos alguns trechos de RAFAEL XAVIER, para admirarmos, num testemunho autêntico, os lampejos de sua vocação municipalista. Ao instalar a Comissão Organizadora da Associação Brasileira dos Municípios, assim se manifestou: (3)

“Há vários problemas de base cuja solução deixaria completamente resolvidos inúmeros outros, que lhes são somente reflexos. Para esses, todos os esforços devem convergir. Está entre eles, como fundamental, o da organização da vida dos Municípios em bases racionais, de forma a lhes permitir uma natural evolução pela perfeita coordenação das atividades políticas, econômicas e sociais. Como executar, praticamente, um programa de tal magnitude? Eis ao que se propõe a Associação Brasileira de Municípios, cujas bases lança a Comissão que hoje se instala, convocando todos os Prefeitos e todos os municipalistas para que solidarizados, decidem sobre a objetividade dos ideais que nos congregam e tome a seu cargo os grandes destinos da patriótica entidade.

Ponto central e de alcance imediato é o da discriminação das rendas, que deve ser estabelecida clara e definitivamente na Carta Constitucional. Se essa vitória do bom senso não fôr obtida, nada se terá feito em prol do Brasil, será, sem dúvida, o mesmo que deixá-lo ao sabor do vendaval que se aproxima, violento, exposto à desgraça de golpes e revoluções periódicas.

Todo programa de construção política que se não afirmar por uma ação consciente de revigoramento do interior do País está fadado ao fracasso e à desmoralização. E se cada ato não se inspirar no princípio elementar de dar renda ao Município, para que ele resolva por si só seus problemas, se a União não fixar sãbiamente as grandes diretrizes nacionais e se o Estado faltar às suas funções elevadas e nobres de orientação, vigilância e fiscalização, exercidas com o intuito de “adaptar as leis gerais às peculiaridades locais”, na expressão feliz de JUAREZ TÁVORA, não teremos então compreen-

---

(3) “in” — *A Organização Nacional e o Município*, Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1946, pp. 10-11.



dido, na pureza de seus postulados, na realidade de sua significação, o sistema federativo.

.....

Não haverá de certo problema de maior importância para a estrutura de uma obra política objetiva no País do que o da fixação da vida municipal. Nenhum o sobrepujou em significação, porque êle, na essência e na generalidade de seus aspectos, é o problema básico da organização nacional.

Anulando como anulamos, os meios de existência dos Municípios, pela sangria fiscal, destruímos sua capacidade de viver e produzir. Com o extorquir suas rendas retiramos sua possibilidade de manter serviços e de fixar ou atrair homens empreendedores. Seus elementos humanos mais inteligentes, dispostos ou aptos a qualquer iniciativa, abandonam o interior em busca de meio onde melhor desenvolvam suas atividades.

O encantamento pelas fórmulas superficiais fêz criar no Brasil, em certo tempo, a mística da autonomia estadual e municipal. Para o Estado, realmente, em sentido mais utilitário que ideológico, manteve-se vivo o sentimento de defesa; quanto ao Município, todavia, a fórmula ficou para as tiradas oratórias em fases eleitorais ou de sentido retórico, sem fundamento efetivo. Era a liberdade na miséria."

Tôda a orientação do pensamento de RAFAEL XAVIER é fundada na análise comparativa de dados estatísticos. Demonstrou como era absurda a concentração de valores no Distrito Federal, nos Estados e na União, que cresceu na mesma proporção em que diminuem as possibilidades do interior, com graves conseqüências na economia e nos problemas sociais do Brasil.

Uma contribuição interessante à reforma municipal é a de TEIXEIRA DE FREITAS. (4) Ao traçar o seu programa de reorganização nacional em famosa conferência afirmou que a maneira eficaz dos municípios vencerem a sua debilidade econômica, demográfica e política está em se associarem política e administrativa por meio de *consórcios intermunicipais*.

"Daria sentido político ao consórcio intermunicipal o Conselho Governativo, constituídos pelos Prefeitos das Municipalidades associadas, seria êsse Colégio o órgão legislativo do Consórcio ou "União Municipal", cabendo ao seu Presidente o papel de chefia do competente departamento ou secretaria do Govêrno. Tal Govêrno, é óbvio, não teria por missão, apenas, harmonizar entre si, e tornar solidárias e convergentes para o fim comum, as realizações administrativas dos municípios associados, em ordem a lhes garantir maior eficiência. Seu objetivo seria, sobretudo, obter que atendessem melhor aos recíprocos interesses das comunas associadas, uma vez que interdependentes se apresentam de fato, e sob muitos

---

(4) "in" — *Os Grandes Rumos da Organização Nacional, Observados à luz da Geografia e da Estatística*, Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1948, p. 22.



pontos de vista, vários dos serviços municipais, tais como os de saúde, de instrução, de rodoviação, de fomento rural, etc..

Fácilmente já se perceberia quão cabível — e como tal por certo não tardaria fôsse promovida — e a diferenciação fundamental das atividades governativas municipais. De um lado, ficariam as que constituem a administração “dinâmica”, isto é, responsável pelas obras novas; de outro, a administração “estática”, cu de manutenção permanente de serviços de conservação, fiscalização e administração dos melhoramentos já executados. Estas últimas atividades reclamam atuação governamental mais singela, de menor responsabilidade e mais próxima. Lucrariam elas em ficar a cargo dos Municípios. Aquelas outras pedem equipamentos mecânicos, pessoal técnico bastante caro e organização de elevado nível. São serviços que exigem amplos recursos orçamentários, ou mesmo financiamento a crédito, e que não poderiam ser instituídos, na grande maioria dos casos, pelos Municípios, enquanto estes se mantivessem isolados. Nem seria econômico organizar serviços técnicos para que atendessem apenas às obras de uma única circunscrição comunal. Se tais serviços são dispendiosos para serem mantidos por um só município, também é certo, por outro lado, que seu campo de ação pode ser, sem qualquer inconveniente, um consórcio intermunicipal.

Dessa forma, parte das rendas municipais constituiria o fundo intermunicipal de obras novas, ou seja a Caixa do Consórcio. Esta custearia os órgãos técnicos, de saúde, engenharia, educação, contabilidade, estatística especializada e atuária, cooperativismo, serviços jurídicos, arrecadação. E por meio desses órgãos os municípios, em gestão direta e autônoma, ou então filiada aos sistemas intergovernativos nacionais, exerceriam, em comum, no território do consórcio a administração dinâmica — ou melhor dito, a administração técnica — constitucionalmente atribuída à órbita municipal. A elaboração dos orçamentos anuais de cada consórcio, destinados a estabelecer a distribuição dos recursos comuns, caberia ao Conselho o qual também fixaria as normas legislativas essenciais ao funcionamento do sistema. Isto asseguraria a equidade com que o esforço de civilização a realizar deveria atender aos interesses de todas as unidades associadas.”

Tão intenso se mostrou o debate das idéias municipalistas, que o próprio Governo Federal deliberou contribuir oficialmente ao I Congresso Nacional de Municípios, de 1950, apresentando um trabalho elaborado pelo Ministério da Justiça — a chamada Fundação dos Municípios. Seria um órgão destinado a promover, acelerar e coordenar, em cooperação com entidades oficiais e particulares, a revitalização social das comunidades municipais, o aperfeiçoamento de sua administração e o desenvolvimento das diversas regiões econômicas do País.



Mas, o plano mais avançado no sentido da cooperação da União com os Municípios, destinado a dar assistência pronta aos problemas locais que exigissem solução técnica inadiável, observado o critério legal da prioridade — está, sem dúvida, na fórmula de ARAÚJO CAVALCANTI, denominada operação-municipal. É o seguinte o texto do respectivo projeto: (5)

“Art. 1.º — Ficam estabelecidas as bases e diretrizes para a organização do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação-Municipal) — objeto da Recomendação Especial aprovada no III Congresso Nacional de Municípios, realizado em São Lourenço, Minas Gerais, entre 15 e 22 de maio de 1954.

“Parágrafo único. O Plano de que trata o artigo será executado em cinco exercícios consecutivos, pelo regime de cooperação e convênio entre a União e os Municípios que ao mesmo aderirem, obedecidos os princípios e normas fundamentais consubstanciados na presente lei.

Art. 2.º O Plano Nacional de Obras e serviços Municípios (Operação-Município) terá como objetivo principal promover o desenvolvimento econômico-social dos municípios brasileiros, de maneira que os transforme em unidades de sustentação do progresso econômico-social do país, especialmente em seus aspectos agrícola-industrial, preservação da saúde pública, difusão do ensino técnico-profissional, aparelhamento para os transportes e comunicações e produção de energia.

§ 1.º O objetivo visado no artigo deverá ser alcançado mediante :

I — a criação da Comissão Nacional Organizadora do Plano;

II — a votação, em lei especial, do Fundo Financeiro, constituído de recursos vinculados às obras, serviços e demais empreendimentos a serem computados no Plano;

III — a criação da Comissão Nacional Executiva do Plano, cuja organização deverá ser pautada nos moldes da administração do Plano Salte;

V — a assinatura de convênios nos quais fique estabelecida, tanto quanto possível, a descentralização administrativa mitigada, reservando-se à União a orientação e o controle técnico dos respectivos projetos, de modo que se ressalve a aplicação dos recursos na forma prevista pela presente lei e atos que lhe forem subsequentes ou complementares;

V — a votação de lei especial relativa ao sistema financeiro da execução do plano, atendidos os fundamentos que presidem o da execução do Plano Salte; e

---

(5) “in” — *Revista Brasileira dos Municípios* — Rio de Janeiro, abril-junho de 1954, pp. 161-162.

VI — a formulação do projeto do Plano (Lei de Programa) pela Comissão Nacional Organizadora do mesmo, a fim de que seja encaminhado ao Congresso para votação de lei especial, integrada pelas tabelas discriminativas das obras e serviços e demais empreendimentos a serem atendidos.

§ 2.º O projeto referido no item VI do parágrafo anterior deverá conter :

a) a consignação de recursos para o início, até conclusão, de obras e serviços públicos imprescindíveis às áreas municipais, especialmente no setor rural;

b) a consignação de recursos para o prosseguimento ou a complementação de obras e serviços públicos existentes nos municípios, e a estes pertencentes; ou de outros, executados pela União, cuja entrega às administrações municipais será feita na forma e nos termos que a lei determinar;

c) a consignação de recursos para serem entregues, a título de auxílio, às entidades privadas, cujas finalidades digam respeito a serviços de educação e saúde ou prestação de assistência social a título gratuito, bem como a serviços cooperativos, se destinados a obras de melhoramentos ou ampliação de imóveis; ou aquisição de equipamentos e instalações, segundo programa quinquenal previamente estabelecido para inclusão no Plano objeto da presente lei;

d) consignação de recursos para estudos, projetos e respectiva implantação de reformas administrativas destinadas a racionalizarem o aparelho administrativo das Prefeituras, incluindo-se nas mesmas a de reorganização dos serviços de secretaria das Câmaras de Vereadores, bem como formulação de anteprojetos de leis e regulamentos destinados a suprirem deficiência ou a aperfeiçoarem as atividades municipais;

e) consignação de recursos para o estabelecimento, em larga escala, do sistema de revenda de materiais e equipamentos agrícolas aos pequenos lavradores, por intermédio das Prefeituras ou das entidades cooperativas locais, mediante a assinatura de convênios especiais com a União;

f) consignação de recursos para a concessão de "bolsas de estudos" às administrações municipais para a formação, especialização e aperfeiçoamento técnico-profissional concernente ao trabalho na agricultura, indústria e comércio; para a formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal destinado a centros, hospitais e demais serviços de saúde; estabelecimentos de ensino rural-industrial de qualquer natureza, mediante a assinatura de acordos especiais entre a União, os Municípios e as entidades competentes da primeira; e



g) consignação de recursos para a execução de melhoramentos urbanos, desde que vinculados à saúde e higiene das populações.

Art. 3.º Os recursos para quaisquer serviços, obras ou empreendimentos convencionados serão sempre concedidos nas proporções de 90%, 70% e 50% por parte da União, e os restantes 10%, 30% e 50% como contribuição do Município.

§ 1.º A lei financeira referida no item V do Artigo 2.º fixará as proporções estipuladas neste artigo tomando por base as seguintes prioridades para maior contribuição da União em relação a cada projeto;

- a) maior rentabilidade;
- b) maior interesse econômico, nacional, regional, municipal;
- c) maior interesse social; e
- d) menor renda municipal.

§ 2.º As contribuições do Município poderão ser estabelecidas nos respectivos convênios sob formas que não a financeira.

§ 3.º Os Estados, se assim o entenderem, poderão aderir técnica e financeiramente aos objetivos do presente Plano, especialmente na parte relativa aos empreendimentos, obras e serviços intermunicipais cujas proporções venham a exceder à capacidade de contribuição das áreas municipais interessadas.

Art. 4.º As obras e serviços públicos a que se referem as letras "a", "b" e "g" do § 2.º do artigo 2.º, são as seguintes:

a) rodovias, inclusive obras de arte, desde que não previstas nos Planos Rodoviários Nacional e Estaduais, e destinados a ligações intra ou intermunicipais, neste último caso à base de prévio acôrdo entre os interessados;

b) centros, hospitais e demais serviços de saúde pública;

c) postos, núcleos agropecuários e demais serviços agrícolas relacionados com o melhor aproveitamento das riquezas vegetal e animal;

d) obras e serviços relacionados com a pesca e melhoria das condições de vida dos pescadores e de suas famílias;

e) pequenas unidades industriais destinadas a promoverem o beneficiamento ou maior aproveitamento econômico da produção local;

f) construção de pequenas usinas de produção, de energia para consumo local, ou de algumas áreas municipais, neste último caso à base de prévio acôrdo entre os interessados;

g) construção de açudes, barragens, represas, obras e sistemas de irrigação;

h) obras de saneamento, desobstrução e limpeza de rios, construção de canais;

i) construção e instalação de escolas, especialmente rurais inclusive promoção de cursos avulsos, para a formação de profissionais; e

j) obras e serviços de águas e esgotos, bem como do saneamento de áreas urbanas e suburbanas.

Art. 5.º A municipalização de serviços é princípio dominante na organização dos projetos do Plano e fundamento para a transferência de serviços à alçada das Prefeituras.

Art. 6.º Para o efeito do Plano são “benefícios de ordem rural” os destinados à melhoria das condições de vida das populações do campo e da produção nas áreas urbanas e suburbanas das sedes e dos distritos municipais.

Parágrafo único. A semelhança, analogia ou equivalência entre uns e outros não prejudica aos primeiros, desde que localizados nas áreas a que se referem.

Art. 7.º As aquisições de materiais e equipamentos para revenda aos pequenos agricultores serão feitas por encomendas globais da Administração do Plano e entregues às Prefeituras ou entidades cooperativas locais, conforme programas previamente estabelecidos nos convênios especiais firmado com a União.

Art. 8.º A adesão do Município ao Plano importa na aceitação das bases e diretrizes desta lei, bem como dos princípios, fundamentos, normas e processos estabelecidos nas que lhe seguirem.

Art. 9.º Fica o Poder Executivo autorizado a organizar os projetos relativos aos instrumentos legais, mencionados nos itens II e IV do § 1.º do artigo 2.º, bem como a baixar os atos de constituição da Comissão Nacional Organizadora do Plano, objeto do item I do mesmo parágrafo e artigo.

Art. 10. A Comissão Nacional Organizadora do Plano será constituída de cinco (5) membros e de um assessor principal, nomeados por decreto do Presidente da República, sendo que o último, por indicação, em lista tríplice, da Associação Brasileira de Municípios.

Parágrafo único. O assessor principal reunirá a qualidade de diretor executivo da Comissão.

Art. 11. Fica autorizada, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a abertura do crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para os trabalhos da Comissão Nacional Organizadora do Plano.

Art. 12. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Segundo a opinião de ARAÚJO CAVALCANTI

“na situação atual encontram-se desarticulados os esforços governamentais no âmbito da tributação, do crédito, da moeda e dos investimentos — o que anula as tentativas de combate à inflação.



A Operação-Município, a partir do início de sua execução, se apresenta como um sistema orgânico de diretrizes, medidas legislativas, contribuições técnicas, obras, serviços, empreendimentos diversos. Trata-se de sistema planejado de baixo para cima — isto é, começando pelos Municípios. E, o que é talvez mais importante, um sistema integralmente coordenado com os altos interesses da União. Ao contrário do Plano Salte que foi esquematizado de cima para baixo, sem raízes no Interior, a Operação-Município tem origem nos planejamentos locais que são aglutinados e somados, dentro de cada Estado — e com a participação dêste. A principal consequência de todo êsse complexo de relações intergovernamentais e interadministrativas é uma original integração de projetos aos quais se associa a União com participação majoritária.”

Vêdes como se enriqueceu o pensamento municipalista nestes últimos anos, e que amplas perspectivas abre ao prosseguimento dos estudos e pesquisas. E as reflexões se estenderam até à organização distrital, sendo considerável neste particular a contribuição de RUI RAMOS sobre o Governo Rural. (6) No plano da reforma municipal propõe um desmembramento de governo e administração no Município atual. Em face da nossa organização vigente do ponto de vista de governo e administração os municípios, para todos os efeitos, são sempre urbanos. Os núcleos rurais onde se manifeste importância demográfica ou sentido de liderança assumem apenas a categoria de distritos não autônomos. As zonas rurais estão assim confinadas na jurisdição municipal urbana. E, os estudos e observações de RUI RAMOS fizeram-no avaliar entre países subdesenvolvidos êsse tipo de organização prejudicial como a nossa, cuja consequência é a absorção das áreas rurais, esquecidas e decadentes, pela política urbana do município. Os debates memoráveis do Congresso de São Lourenço deram-nos a medida da importância do assunto, e seria relevante que o autor nos desse um livro definitivo fundado nos seus dois ensaios anteriores.

Senhores,

Para darmos um balanço das idéias municipalistas, é necessário um vigoroso esforço crítico e precisão sistemática. O documento supremo que indica as constantes doutrinárias do movimento nestes dez anos é, sem dúvida, a Carta de São Vicente, elaborada de acôrdo com a classificação de OSÓRIO NUNES. Este líder vem exercendo um assíduo trabalho crítico dos vários problemas do municipalismo, encarecendo sempre, nas páginas da imprensa diária e nas monografias especializadas, a formulação de uma base a um tempo cultural e pragmática, a fim de se conciliarem dois critérios fundamentais, capazes de repelir a inocuidade das afirmações demagógicas, do empirismo e da indiferença à técnica e à pesquisa. A orientação de OSÓRIO NUNES coincide rigorosamente com as exigências mais modernas de compreensão das comunidades de base.

---

(6) “in” — *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, n.º 20 — outubro-dezembro de 1952.

Para concluirmos dentro de uma apreciação lógica, analisemos o pensamento de YVES DE OLIVEIRA, pois caminhamos do trabalho isolado e disperso dos pensadores do Império e da República, até atingirmos à fase associativa, cuja fecunda contribuição municipalista foi possível graças à disciplina intelectual adquirida sob a influência da fundação da A.B.M.

Em YVES DE OLIVEIRA se refletem as idéias gerais do municipalismo pátrio. O seu trabalho pioneiro fez plantar na velha Bahia um marco inextinguível. Assim, a sua obra escrita a partir de "Doutrinação Municipalista", e os seus instrumentos de ação — a Associação dos Municípios, e a Revista de Direito Municipal, lhe compõe a personalidade singular que entre a realidade e o sonho, anuncia e prepara em face das condições brasileiras a civilização municipalista.

A mais bela página que escreveu é o programa municipalista. (7) Ouçamo-lo atentamente:

#### PROGRAMA MUNICIPALISTA

##### *Aspecto Filosófico*

Considera :

1.º) A luta dos Municípios por uma filosofia alicerçada no equilíbrio econômico, político e ético dos grupos sociais e das comunidades humanas.

2.º) A prática da teoria da Intermunicipalidade Universal, defendida magnificamente pelo eminente RUY DE LUGO VIÑA e em virtude da qual se torna extensivo aos Municípios o direito de cooperação internacional, como já vem acontecendo com a Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, com sede em Cuba.

##### *Aspecto Político e Constitucional*

Visa :

1.º) A implantação no país de uma República Municipalista, baseada na descentralização política e administrativa, em três esferas do governo: a União, os Estados-Membros e os Municípios, cada qual exercendo poderes constituintes, a molde do que ocorre com o Rio Grande do Sul.

2.º) A extensão, aos vereadores, da prerrogativa da imunidade que é outorgada aos deputados e senadores.

##### *Aspecto Administrativo*

Objetiva :

1.º) Transferência imediata da Capital do Brasil para o Planalto Central.

(7) "in" — *Revista Brasileira dos Municípios*, n.º 31, Rio de Janeiro, julho a setembro de 1955, pp. 227-228.



2.º) Solução dos problemas de base do país, destacadamente os de transporte, energia elétrica e educação.

3.º) Descentralização administrativa dos serviços de assistência e previdência, de molde a facilitar o contato entre a instituição e o segurado, garantindo maior rapidez na concessão dos benefícios.

4.º) Elaboração de Códigos Municipais em cada comuna, visando dar unidade às Leis locais, condenando quanto possível em um só corpo legislativo a matéria municipal.

5.º) Instituição do sistema de recrutamento para o serviço público pelo critério do mérito, não bastando, porém, tão só selecionar, e sim também orientar e proceder a uma revisão periódica, devendo-se ressaltar a contribuição da psicotécnica para este importante e fundamental objetivo.

#### *Aspecto econômico*

Tem por objetivo :

1.º) Valorização dos planejamentos urbanos, rurais e regionais, dando-se ênfase administrativa aos problemas intermunicipais de base: transportes, energia elétrica e educação.

2.º) Cobrança de uma taxa de planejamento, nos Municípios, para elaboração dos planos e projetos de governo local.

3.º) Instalação sob a forma cooperativa, de bancos regionais, destinados a servir de base a um futuro instituto de crédito municipal.

4.º) Cooperação entre os Municípios, para criação de sociedades de fins econômicos, quando a execução dos acordos intermunicipais o tornar necessário, podendo participar do empreendimento pessoas físicas ou jurídicas.

5.º) Apoio à reforma agrária que deverá realizar-se através da cooperação e do esforço conjugados dos três níveis de governo.

6.º) Incentivo à criação de Bancos dos Municípios, com o fim de reter no interior as fortunas ali formadas.

7.º) Participação efetiva dos Estados e Municípios nos lucros resultantes da exploração, industrialização e prospecção petrolíferas, no respectivo território: o que é reconhecido de absoluta conveniência.

#### *Aspecto financeiro*

Pretende :

1.º) A reforma da Constituição brasileira para que se objetivem novas discriminações de rendas no País, visando ao melhoramento das condições financeiras dos Municípios, terminando-se de uma vez por todas, com o sistema de auxílios permanentes nos orçamentos aos mesmos, por parte da União e dos Estados-Membros, a não ser em caráter excepcional.

2.º) A instituição do Código Tributário Nacional, como medida indispensável à consolidação, pelas três esferas governamentais, das reivindicações municipalistas através de nítida delimitação dos campos de competências e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional.

3.º) A percepção de 40% pelos Municípios, do total das rendas públicas arrecadadas no país, dentro em prazo razoável e de modo progressivo, mediante outorga de novos tributos.

#### *Aspecto Educacional*

Resolve :

1.º) Considerar a educação um problema de base capaz de ajudar a solucionar a crise brasileira, acabando-se com o analfabetismo.

2.º) Elaborar-se um plano geral do ensino rural, com a colaboração dos Municípios e de instituições interessadas no fomento agrícola.

3.º) Intensificar o ensino profissional no interior brasileiro.

4.º) Propagar o ensino técnico, instalando-se os respectivos cursos ao lado de cada Ginásio do Interior, segundo o plano dos Centros Regionais de Educação.

#### *Aspecto Científico Didático*

Insiste :

1.º) Considerar-se o municipalismo uma ciência municipal autônoma, com metodologia própria.

2.º) Incorporação aos planos de estudos, por parte das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas do Continente, da disciplina denominada : "Direito, Ciência e Administração Municipal."

3.º) Criação de institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas planejadores.

4.º) Instituição sistemática, em cada núcleo urbano, de um plano de urbanismo.

5.º) O ensino, nas escolas primárias, de noções sobre a doutrina municipalista, valorizando-se os problemas locais.

#### *Aspecto Sanitário*

Adota :

1.º) A resolução dos problemas de saúde pública, paralelamente com os de assistência social, não adiantando estudar um sem pensar no outro.



2.º) Elaboração de um plano geral referente aos serviços de suprimento de água e às rêdes coletoras em tôdas as localidades brasileiras.

3.º) Assistência hospitalar em todos os Municípios devendo o Serviço de saúde do interior seguir uma orientação de medicina preventiva, de higiene, de profilaxia e de assistência pròpriamente dita.

#### *Aspecto Estatístico*

Tenciona :

1.º) Manter os Convênios Nacionais de Estatística Municipal, em face dos seus meritórios e relevantes serviços, como centros coordenadores e executores de trabalhos de interêsse local.

#### *Aspecto Jurídico*

Tem em mira :

1.º) Maior unidade e prestígio para o Poder Judiciário.

2.º) Representação dos Estados-Membros no Supremo Tribunal de Justiça.

3.º) Estímulo aos magistrados do país, incentivando-os ao estudo e aprimoramento das qualidades de cultura, inerentes à técnica de julgar.

4.º) Igualar o número de Ministros do Supremo Tribunal de Justiça ao dos Estados-Membros, escolhidos, por exclusivo merecimento e lista tríplice, pelo próprio Supremo Tribunal de Justiça e de nomeação pelo Presidente da República.

5.º) Instituição de Câmaras especializadas nos Tribunais.

#### *Aspecto Internacional*

Recomenda :

1.º) A manutenção de vínculos de cooperação municipal com as entidades dos países americanos que se dedicam ao estudo e defesa dos problemas locais, valorizando-se o princípio da Intermunicipalidade Universal de RUY DE LUGO VIÑA, ao lado da execução dos postulados contidos nas Cartas de Recomendação dos Congressos Interamericanos e Internacionais de Municípios.

#### *Aspecto Moral e Etico*

1.º) Que o povo brasileiro repudie e despreze a demagogia "política", o voto inconsciente, a ausência de espírito público, a desonestidade pessoal e a falta de caráter daqueles que têm parcela de direção na causa pública, visando-se com isso ao bem comum, à segurança e à justiça em nome de uma melhor política democrática e de mais aprimorada educação cívica."

Vê-se, afinal, como é grande a responsabilidade dos municipalistas brasileiros. Dez anos foram suficientes para que se compusesse um roteiro em que se considerem desde as soluções particulares até à integração generalizadora iluminada por uma inspiração filosófica, cujo fundamento está na valorização do homem e da comunidade.

Que o trabalho comum seja exercido com modéstia e nobreza, para ser digno de tão altas aspirações. E só assim poderemos saudar a cidade brasileira na plenitude de sua missão civilizadora, saudar o município — criador da Nação!



## *Da Autonomia Municipal*

*(Reflexões sôbre o regime das cartas próprias)*

ADERSON DUTRA

A autonomia local brasileira, escreve OSCAR TENÓRIO, nasceu com as capitanias hereditárias. A Constituição Imperial, por seu turno, prossegue o mesmo autor, reconheceu a existência do governo municipal, com específicas funções municipais (*Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, Vol. 5, pp. 190-191). Fôrça é convir, todavia, em que se tratava de uma autonomia mais aparente do que real, tantas e tão extensas as faculdades intervencionistas reservadas ao Poder Central.

A primeira Constituição Republicana, como se sabe, também acolheu e proclamou o princípio da autonomia municipal, so bem que em termos vagos e imprecisos, segundo se colhe da formulação do seu art. 68, em que ficou condensada tôda a matéria, como se vê:

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

De assinalar, porém, que, entre a Constituição do Governo Provisório (Decreto n.º 510, de 22/6/1890) e a Carta de 1891, ocorreu sensível retrocesso no tocante à conceituação da autonomia municipal, eis que a primeira, como se viu, não deu a medida dessa autonomia, preferindo, com flagrante prejuízo para a configuração do instituto, usar da cláusula do “peculiar interesse” como elemento definidor das atribuições comunais, enquanto que o Decreto do Governo Provisório, por certo mais bem inspirado, previra expressamente, como traço característico das franquias municipais, a eletividade da administração local.

Foi na Constituição de 1934, todavia, que a matéria encontrou sistematização consentânea com os anseios da coletividade brasileira, pois que aí a autonomia municipal teve o seu conteúdo definido em termos objetivos, sob o triplice aspecto político, financeiro e administrativo (art. 13).

Igual critério foi seguido pelo constituinte de 1946, que também se empenhou em fixar com nitidez os justos limites da autonomia municipal, condicionando, porém, o poder de auto-organização dos municípios, àquilo que respeite ao seu peculiar interesse, cláusula que vem se prestando às mais va-

riadas especulações, conforme a maior ou menor latitude que se queira emprestar a essa tão vaga fórmula.

Da Constituição de 1934, desta sorte, emergiu o município como entidade política, pela expressa concessão, que se lhe fez, de competência legislativa privativa ao lado da União e dos Estados, assim como pela explícita competência para decretar e arrecadar certos e determinados tributos.

Isto constitui, por certo, uma singularidade do Direito Constitucional Brasileiro, sabido que, como esclarece o insigne Prof. VICTOR NUNES LEAL, em bem lançado artigo de doutrina,

A regra geral, nas Constituições federais, é a repartição *dual* das competências: da União e dos Estados. Não é habitual a discriminação de uma esfera de competência menor que a dos Estados, ou seja, de uma esfera de competência municipal (*Revista Brasileira dos Municípios* — Vol. 9 — Ano III — Janeiro-Março de 1950, p. 67).

Até ao advento da Carta de 1934, pois, sobravam razões ao emérito CASTRO NUNES para afirmar que a autonomia municipal se reduzia “a uma autonomia delegada pelo Estado para a administração de assuntos estritamente locais” (Apud PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO in *Revista Forense*, Vol. 129, p. 602).

E razões lhe sobravam, porque, diante da imprecisão do art. 68 da Constituição de 1891, os Estados eram árbitros das franquias municipais, pois que a eles fôra permitido fixar o sentido e alcance do que se deveria entender por “peculiar interesse” dos municípios, cumprindo-lhes, conseqüentemente, dar a medida daquilo que se convencionara chamar de “autonomia municipal”.

## II

Feito êste breve escôrcço histórico do princípio da autonomia municipal no Brasil, passemos ao exame de certo aspecto que, para muitos, constitui um dos traços característicos dessa mesma autonomia, ou seja, a prerrogativa de os municípios elaborarem as suas próprias Leis Orgânicas, prerrogativa que se traduz no regime das chamadas *cartas próprias*.

Não há dúvida de que o poder de auto-organização municipal tem sido preconizado e defendido por políticos e publicistas, que vêem nessa prerrogativa uma das peças essenciais da autonomia comunal, sendo digna de nota, a êste respeito, a tentativa feita pelo deputado MEIRA DE VASCONCELOS, na Assembléia Constituinte de 1890, visando a conferir competência aos municípios para a elaboração de suas próprias Leis Orgânicas, tentame que, como se sabe, foi repellido pela citada Assembléia.

Em favor de uma autonomia municipal ampla e irrestrita, sob a Constituição de 1891, opinou o eminente e saudoso BARBALHO, em seus conhecidos



e lúcidos *Comentários*, onde, após apreciar a emenda MEIRA DE VASCONCELOS, assentou,

“O pleno exercício da liberdade municipal é não só um direito, mas uma condição *sine qua* de uma organização constitucional, sôbre a base do *self government*” (pág. 282).

Não terá sido êsse, aliás, o único ensaio para dotar os Municípios do poder de auto-organização, sabido que, segundo refere LEVI CARNEIRO, também foi recusado, pelo Constituinte de 1934, certo dispositivo do projeto do Itamarati que estabelecia a “carta municipal própria”, em certos casos e sob certas condições (*Organização dos Municípios e do Distrito Federal — Rio de Janeiro — 1953 —* pág. 261).

Para PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, eminente Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, que, sôbre o assunto, produziu um estudo meritório, oferecido, como contribuição do Instituto ao Congresso de Direito Constitucional reunido na cidade do Salvador, em comemoração ao centenário de Rui Barbosa, para êsse ilustre jurista o poder de auto-organização é inseparável da autonomia municipal, a ponto de afirmar que “onde não há cartas orgânicas, vindas dos próprios municípios, não há, pode-se dizer, autonomia municipal no sentido puro da expressão, senão e apenas organização autárquica, semelhante à que resulta de mera descentralização de serviços” (*Revista Forense*, Vol. 129, pág. 602). D

Em abono de sua tese, o ensaísta rememora o ensinamento de BIELSA, que considera fundamental, para que exista autonomia, o dar-se ao município sua própria constituição, ou seja, suas próprias normas jurídicas constitutivas, condição que reconhece faltar ao regime municipal argentino.

O poder de auto-organização, entre nós, tem sido insistentemente reivindicado pelos municípios, tendo sido inscrito na *Carta de Declaração de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais*, promulgada pelo “I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros”, realizado em Petrópolis, no ano de 1950, donde a oportunidade de qualquer estudo que, com maior ou menor profundidade, verse o delicado assunto.

*De jure condendo*, pois, a matéria deve ser cuidadosamente apreciada, dado tratar-se de assunto da maior relevância para as três esferas de governo, mesmo porque, para evitar usurpações que tanto comprometem a harmonia entre os poderes, será de tôda conveniência colocar a questão em termos que não ensejem disputas e reivindicações impertinentes.

Dizemos *de jure condendo*, porque, segundo o direito constituído brasileiro, aos municípios não é lícito reivindicar o poder de auto-organização, já que lhes falta a necessária base constitucional, sabido que a matéria não está contemplada em nenhum dos itens do art. 28 da Carta Federal, onde apenas se defere às comunas o poder de legislar sôbre a matéria administrativa do seu peculiar interesse, assim como sôbre a organização dos serviços públicos locais.



Ao preconizarmos um reexame da matéria, não nos deixamos animar, diga-se de passagem, do propósito de pugnar pela adoção do regime das cartas próprias. Bem ao revés, entendemos que as leis orgânicas municipais, dispondo apenas sobre a organização e coordenação dos poderes comunais, devem ser elaboradas pelos Estados, tanto mais que, no seu âmbito, não se devem incluir matérias atinentes às peculiaridades locais, o que contraviria o princípio da autonomia dos municípios.

Expungida a lei orgânica dos pormenores respeitantes à organização dos serviços locais, não vemos por que a mesma não deva ser uma só para todas as Comunas, mesmo porque, segundo assinada OSCAR TENÓRIO :

“O direito público brasileiro tem procurado novos rumos, no sentido da denominada racionalização. Abandona-se o critério clássico, dominante no Século XIX, do liberalismo político, da autonomia rigorosa dos órgãos locais, em prol da “racionalização” da atividade administrativa do Estado. *Daí o interesse com que se vem procurando estabelecer, quanto ao direito municipal, a unidade na variedade*” (ob. cit., pág. 193).

É certo que a Carta Política do Rio Grande do Sul, em seu art. 154, conferiu aos municípios, ou melhor, às Câmaras Municipais, competência para votar e reformar as leis orgânicas, singularidade que nos convida a uma breve digressão sobre a legitimidade dessa outorga, face à letra e espírito do Estatuto Supremo, máxime porque, segundo reconhece o abalizado FRANCISCO MACHADO VILA, em sua prestimosa obra *O Município no Regime Constitucional Vigente*, Edição Freitas Bastos, 1952, pág. 78, “esse critério corresponde à tradição constitucional do Rio Grande do Sul, o qual, desde a sua primeira constituição, com interrupção lógica no período inaugurado em 1937, vem outorgando ao município a prerrogativa de elaborar a sua própria carta, dando, assim, uma compreensão mais larga ao princípio da autonomia municipal”.

Para o autor, dada a ausência de cláusula expressa na Constituição Federal sobre o assunto, aos Estados é lícito reter ou delegar a competência para elaborar as cartas municipais, donde, a seu ver, a legitimidade do procedimento do constituinte gaúcho, que, fiel à tradição constitucional de seu Estado, optou pela segunda fórmula, deferindo aos municípios o poder de auto-organização, o que redundava na instituição do regime das chamadas cartas próprias.

Dissentimos, *data vênia*, do ponto de vista sustentado pelo autorizado publicista, cujo raciocínio gira em torno da ausência de cláusula expressa na Constituição Federal, eis que tal omissão, quando muito, autorizaria o Estado a legislar sobre a matéria, já que aos Estados se reservam todos os poderes que, *implícita ou explicitamente*, não lhes sejam vedados pela Constituição (Constituição, art. 36, § 2.º).

Eis por que se nos afigura mais consentânea com a realidade a lição de outro esclarecido municipalista, o Senhor C. MARTINS DA SILVA, autor do livro *Direito Público Municipal e Administração dos Municípios*, obra que encerra lúcidos comentários à *Lei Orgânica dos Municípios de Minas Gerais*, onde



o autor afirma que “a solução dada ao problema municipal pela Constituição Mineira, que reservou à Assembléia Legislativa do Estado competência para regular a organização dos municípios, consulta à letra e ao espírito da Constituição da República, e vai retomar a boa tradição do nosso direito público municipal, formada desde a instauração do regime republicano” (pág. 51).

Concludente, a êste respeito, é o pronunciamento do preclaro LEVI CARNEIRO, o qual, após longas e judiciosas considerações, assim se manifesta, em termos que bem convencem da inconstitucionalidade da delegação conferida pela Constituição do Rio Grande do Sul :

“A Constituição de 1946 não reproduziu os dispositivos citados da Constituição de 1891, que se poderiam considerar colidentes. Perdura, contudo, o princípio característico do nosso regime federativo, que atribui aos Estados (art. 18, § 1.º) todos os poderes remanescentes — aliás, já expresso no art. 65, 2.º, da Constituição de 1891 — e que basta, a meu ver, para justificar a expedição, pelos Estados, das leis orgânicas dos municípios”.

“Além disso, somente aos Estados — e não aos municípios — dá a Constituição Federal (art. 18), em termos expressos, a faculdade de se regerem pela Constituição e pelas leis que adotaram”.

“Assim, não só a letra da Constituição exclui a auto-organização dos municípios; também parece contrária ao sistema adotado pela mesma Constituição” (*Ob. cit.*, págs. 258-259).

E mais adiante :

“Inexistente o dispositivo que mandava os Estados organizarem seus municípios, a competência para tal organização se inclui entre os poderes remanescentes que cabem aos Estados — e parece-me que êstes, exercendo tal competência com maior ou menor extensão, com maior ou menor detalhe, não podem omiti-la. Não podem — basta êsse exemplo — desistir da fiscalização financeira dos municípios. Parece-me, pois, inconstitucional a outorga aos municípios do poder de auto-organização” (página 281).

Nem se argumente que o poder de auto-organização seja uma decorrência dos chamados poderes implícitos municipais, poderes que, no sentir do insigne VICTOR NUNES LEAL, prevalecem sobre os poderes estaduais remanescentes (*Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Fundação Getúlio Vargas, pág. 138); e não se argumente, porque, *data vênia*, onde houver poder implícito não pode haver poder remanescente, que, como se sabe, é o que resta dos poderes explícita ou implicitamente outorgados à União e aos municípios. Se à União ou aos municípios forem reconhecidos certos poderes, faculdades ou prerrogativas, implícita ou explicitamente, então não será lícito cogitar de poderes remanescentes dos Estados, porque não será possível considerar remanescente aquilo que está vinculado ou integrado na competência de qualquer outra entidade política.

Sabe-se, ademais, que os poderes implícitos pressupõem poderes expressos. a que aderem e de que são consecutório lógico, tal como reconhece o festejado publicista OSVALDO TRIGUEIRO, escudado na lição de EVANS (*Os Poderes*



do Presidente da República, in *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, págs. 86-87), o que nos levaria a perquirir da existência de poderes municipais de tal monta que, implicitamente, envolvessem o poder de auto-organização, o que se não pode constatar.

Não estando, pois, o poder de organização municipal expressamente compreendido na competência da União, da mesma sorte que não se inclui entre as atribuições municipais, nem derivando, por outro lado, como poder implícito, de qualquer das prerrogativas conferidas a essas duas entidades, força é convir em que se trata de um poder remanescente dos Estados, insuscetível de delegação ou transferência.

Partindo dessa premissa foi que o *Supremo Tribunal*, acorde com a melhor doutrina, fulminou a pretensão dos municípios paranaenses de elaborarem as suas próprias cartas, decisão que a *Revista de Direito Administrativo* divulgou em seu n.º 36, págs. 239-248, com a seguinte ementa :

“Cabe, a cada Estado, votar a lei orgânica de seus Municípios, podendo estabelecer a gratuidade da função dos vereadores, ou impor limitações à remuneração destes.”

Na discussão desse autêntico *leading case* tomaram parte todos os Ministros do Pretório Excelso, cujos votos encerram magníficas lições de Direito Constitucional, merecendo destaque especial, pela veemência dos termos em que está vazado, o seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro LUIZ GALOTTI, Relator da matéria :

“Nada autoriza a suposição de que passou a competir a cada município elaborar a sua própria lei orgânica, o que importaria em atribuir aos municípios poder de auto-organização ou poder *constituente*, que jamais tiveram e jamais pretenderam. Seria, aliás, uma subversão completa do regime, porque dotadas de autonomia constituinte, as municipalidades seriam *republicuetas* em cada um dos Estados, estes seriam federações de municípios, em contrário à noção de que Estado Federal é a União, federados são os Estados, cada um dos quais é do tipo simples e *unitário*, ainda que descentralizam os Estados unitários, sob a forma comunal ou municipal”.

O Ministro MÁRIO GUIMARÃES, com o brilho que caracteriza os seus pronunciamentos, estudou a questão particularmente em face dos poderes remanescentes do Estado, assim resumindo o seu pensamento :

“A quem compete organizar os municípios? Não sendo à União, cabe esse poder ao Estado por força do supracitado artigo (refere-se ao art. 18, § 1.º, da Const. Federal).

“No poder de organizar esta o de fixar as atribuições e de dizer se as funções dos órgãos que as desempenham hão de ser remuneradas ou não”.

Nesta ordem de idéias, forçoso será concluir pela inconstitucionalidade do art. 154, item II, da Carta Política do Rio Grande do Sul, que, explicitamente, deferiu às Câmaras Municipais o poder de votar e reformar as leis orgânicas dos municípios.



Por inconstitucional, igualmente, temos a Lei n.º 163, de 17 de dezembro de 1954, votada pela Assembléia Legislativa do Amazonas, por via da qual foi atribuído aos municípios o poder de auto-organização, tanto mais que, na Constituição de nosso Estado, esse poder está expressamente reservado ao órgão legiferante estadual (art. 22, item XVI, letra c), insuscetível, portanto, de delegação ou subestabelecimento às municipalidades.

### III

Não queremos encerrar esta palestra sem alertar os espíritos para os males que poderão advir de um exagerado alargamento da autonomia municipal, o que colocaria as comunas fora das vistas e da vigilância das entidades maiores, especialmente do Estado, que, em última análise, responde pela regularidade das finanças municipais, tanto que se lhe permite intervir nos municípios para lhes regularizar essas mesmas finanças, nos casos previstos no art. 23 da Constituição Federal, não sendo lícito pensar-se que apenas lhe caiba função terapêutica e não profilática.

Não há negar que os municípios, sobretudo os pequenos e incipientes municípios, carecem de melhores e mais produtivas fontes de receita que lhes permitam dar a necessária expansão aos seus serviços. Não advogamos, porém, a concessão de novas vantagens às municipalidades, sem que se cogite, inicialmente, de tornar responsável a administração municipal, pois que é de todos conhecido, salvo honrosas exceções, o estado de abandono em que se encontra a maioria das nossas comunas, dessangradas e espoliadas por administradores sem escrúpulos, cujas contas a rigor nunca foram tomadas, conhecida que é a inidoneidade técnica e a falta de isenção de ânimo da maioria dos integrantes das Câmaras Municipais, que de nenhum modo fiscalizam a gestão dos chefes comunais.

Todos sabemos das vantagens de ordem financeira que a Constituição de 1946 outorgou aos municípios, inclusive a participação na arrecadação do imposto de renda, fundo rodoviário, etc. Nada obstante, muitos municípios, do ano de 1946 a esta parte, não poderão exhibir umas poucas barracas que possam justificar ou ao menos explicar a aplicação dos milhões de cruzeiros recebidos.

E para que se não pense que o progresso municipal, entre nós, está sendo obstado pelas possíveis restrições impostas à autonomia local, ouçamos a PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, estrênuo defensor das franquias municipais, o qual, em frase lapidar, assim reconhece a plenitude da autonomia do município brasileiro :

“Em matéria de franquias municipais, atingimos, portanto, quer com a participação dos municípios na discriminação constitucional de rendas, quer com os seguros contornos de que hoje se reveste a sua autonomia, o ponto culminante da nossa evolução político-administrativa, a justificar amplamente o enunciado desta tese, na parte em que se refere ao fortalecimento da autonomia à luz da Constituição de 1946”.

Atente-se, finalmente, para a advertência formulada pelo Prof. VICTOR NUNES LEAL, municipalista de estirpe, a cujos ensinamentos mais de uma vez nos reportamos, advertência que decorre das condições atuais da vida brasileira e quiçá do mundo. Diz o mestre, em sua preciosa obra *Coronelismo, Enxada e Voto*:

“Parece fora de dúvida que as condições da vida moderna não são muito favoráveis ao desenvolvimento das atribuições municipais, ou, em outras palavras, são mais favoráveis à extensão dos poderes centrais” (página 64).

Estas, meus Senhores, as reflexões de quem não milita nas hostes municipalistas, mas que, tanto quanto os mais sinceros municipalistas, deseja dias melhores para as comunas, e, por via de consequência, para o homem do interior, progresso que pode e deve ser alcançado à base de trabalho, de perseverança, sobretudo de honestidade dos dirigentes municipais, cuja inépcia ou má fé jamais poderão ser perdoadas ou sequer atenuadas pela invocação de possíveis limitações à autonomia municipal.



## *O Município na Colômbia*

ANTÔNIO C. CORTÊS

### III

#### *Intervenção Nacional e Departamental no Município Colombiano. O Instituto de Fomento Municipal*

COMO já se afirmou, a Constituição Nacional da Colômbia consagra o princípio da autonomia municipal, mas, na prática, em virtude de leis e atos administrativos de toda a ordem e hierarquia, esta autonomia desaparece. Cada dia é maior a intervenção das esferas superiores na organização e governo do Município, a ponto de convertê-lo numa simples dependência administrativa do poder central.

É inegável que a unidade nacional, a hierarquia do poder, a unidade essencial a toda a autoridade e a harmonia que deve reinar em todos os ramos e formas de governo não admitem uma absoluta e cerrada autonomia em nenhum dos seus elementos. Mas é inegável que é necessário ter capacidade de autodeterminação, possuir meios suficientes e liberdade de ação para cumprir a função própria, de acordo com as circunstâncias peculiares a lugar, tempo e modo, condições estas que são ainda urgentes, em se tratando do Município, cuja finalidade primordial é a satisfação das necessidades primárias e imediatas do indivíduo e da família.

Primeiro foi o Município e, depois, as demais formas e manifestações do Estado e da Nação. Os sacrifícios, que faz o Município, das suas prerrogativas, em favor das esferas superiores, não podem comprometer a sua própria vida; pelo contrário, devem assegurá-la e fortalecê-la. Para o cidadão e a família, o Município é a expressão palpável da prosperidade nacional, do poder e de seus benefícios, concretizados em serviços eficientes e completos.

Na Colômbia, os inimigos da autonomia municipal alegam que, dadas as condições atuais de desenvolvimento social e econômico do país, não tem o Município capacidade, nem econômica nem técnica, suficiente, para autogovernar-se e para estabelecer, organizar e manter os seus serviços.

Acrescentam a isto que os interesses de grupo não permitem, com frequência, uma administração imparcial e eficiente que tenha como único objetivo o bem comum. Como prova destes argumentos, apresentam a realidade atual e histórica de muitos Municípios.

Por outro lado, defensores da autonomia municipal afirmam que a situação atual do Município tem por causa a absorção dos seus recursos, a abolição das suas liberdades, o desconhecimento dos seus direitos e a intromissão na sua vida, por parte das entidades superiores; que se o Estado nacional é forte, economicamente, a sua riqueza saiu do contribuinte municipal; se, à frente dos destinos nacionais estão homens capazes e de nobres ideais, foi no Município que receberam a primeira formação: dêste emigraram por não encontrar o ambiente necessário à satisfação de suas melhores ambições.

A sede de poder, o afã exibicionista em centros superlotados tem enfraquecido a unidade básica do organismo total. O país orgulha-se de ter meia dúzia de modernas cidades com ótimos serviços, um orçamento nacional de cifras astronômicas, um exército bem equipado, uma abundante e custosa representação no estrangeiro e de ostentar outras manifestações de riqueza e poderio, com mortal sacrifício de sua célula orgânica. Como a estátua bíblica, tem cabeça de ouro e pés de barro.

Em favor da autonomia municipal afirma-se também que não se pode falar em Estado democrático sem ter como apoio um Município autônomo. Porque o governo do povo, pelo povo e para o povo, tem um alcance que excede o conceito político para atender ao bem-estar econômico e social, tanto dos indivíduos como das corporações em que se agrupa, sendo que, dentre estas, o Município é a primeira e a mais importante. Sem o Município livre e economicamente forte, sem serviços eficientes, sem ambiente para o cumprimento dos deveres do indivíduo e da família, a noção de democracia perde a sua virtualidade dinâmica e prática. Se se deseja realmente uma democracia verdadeira, é preciso reoxigenar a vida municipal, dando às entidades locais a dignidade e a categoria que lhes são próprias por natureza.

Dadas as atuais circunstâncias de preponderância das organizações superiores da Nação e do Governo, é apenas justo que êstes dediquem boa parte dos seus recursos para ajudar as obras municipais e a regularizar os seus serviços.

O estado atual das coisas assim o impõe, mas esta ajuda não deve comprometer o mínimo de autonomia local.

A intervenção superior, no Município colombiano, pode ser estudada sob dois aspectos: intervenção político-administrativa e intervenção técnico-econômica.

#### INTERVENÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A organização unitária do país não admite descontinuidade da hierarquia do poder público. Existe a tridivisão dêste, como garantia da eficácia do mesmo e sobretudo para garantia dos direitos dos governados. A Nação já tem a experiência de que todo o poder numa só mão constitui grave perigo nacional. De acordo com a Constituição, um deve planejar e ordenar, genericamente; outro deve executar, e um terceiro deve julgar e controlar tanto a ação de quem planeja como a de quem executa. O sistema opera não só quando se trata da Nação, como quando se cogita dos Departamentos dos Municípios.



Atualmente, devido ao estado de sítio decretado para o país desde 1948, o funcionamento regular dos três órgãos do poder encontra-se interrompido em toda a sua hierarquia. Em lugar de Congresso existe uma Assembléia Nacional Constituinte que, originariamente nomeada pelo Congresso para o estudo da reforma constitucional, foi agora convertida em órgão legislativo corrente; as Assembléias Departamentais foram substituídas por Concelhos Departamentais, de eleição governamental, e os Concelhos Municipais, por Concelhos, também de eleição governamental, perdendo o povo o direito de eleger os membros de tais corporações.

A intervenção nacional e departamental neste ramo do poder municipal é total pois as autoridades desta esfera não somente designam os membros da Corporação local, como também lhes fixam, em detalhe, o que podem e o que não podem fazer; os tributos que podem decretar, o seu montante e o destino que se deve dar aos mesmos; as nomeações que podem fazer e os gastos que podem autorizar. O Prefeito tem voz e voto nas decisões da entidade. As suas sessões são privadas, mas não secretas. Só podem reunir-se ou funcionar por períodos determinados e por convocação do Prefeito.

No ramo Executivo, a intervenção central é também absoluta. O Governador nomeia o Prefeito, como seu agente no Município. Além de executor das decisões do Concelho, é também das do Governo central, que são muitas e visam às mais diversas matérias. O Prefeito é ainda colaborador assíduo do Poder Judiciário, o qual recorre constantemente aos seus serviços para a execução das suas decisões. Como funcionário de instrução, o Prefeito adianta a investigação dos processos penais originados por delitos cometidos na área sob a sua jurisdição. São tantas as funções de ordem extramunicipal que, geralmente, lhe resta pouco tempo para atender aos interesses estritamente locais. Os vencimentos do Prefeito são fixados pelo Governador e pagos com fundos municipais.

O Poder Judiciário foi abolido da competência municipal, desde 1945, quando a Constituição fez da justiça um serviço nacional. Como consequência, os Juizes Municipais pertencem à esfera do Poder Judiciário nacional. São nomeados pelos Tribunais Superiores do respectivo distrito e os seus vencimentos pagos com fundos do Tesouro da Nação. Nos Municípios, o Prefeito e alguns inspetores nomeados por este julgam as questões simplesmente policiais.

O controle administrativo das atividades municipais é exercido pelo Governador, através do seu Secretário de Governo; o controle financeiro pelo mesmo Governador, através da Secretaria da Fazenda e o controle fiscal pelo Contador (\*) departamental (fiscal).

Os particulares, em ação privada ou pública, podem exercer ação perante os juizes civis ou do contencioso administrativo para pedir a nulidade dos atos municipais que considerem contrários às leis ou violadores dos seus direitos.

Esta é em linhas gerais a intervenção político-administrativa das entidades superiores no município da Colômbia que, como se pode observar, é intensa e minuciosa.

---

(\*) Um funcionário em cada Departamento com as atribuições de "fiscal de contas".



## INTERVENÇÃO TÉCNICO-ECONÔMICA

Menos intensa e também menos eficaz é a intervenção técnico-econômica das entidades superiores na vida municipal. Os Departamentos participam de algumas das suas rendas em percentagens que variam de acôrdo com o arrecadado nos próprios Municípios. Assim, os Municípios participam dos produtos dos impostos sôbre bebidas e cervejas, sôbre cigarros, etc., de acôrdo com o consumo que de tais artigos se faça no Município. Em alguns Departamentos, os planos e projetos das obras municipais de certa importância e dispendiosas devem sofrer a aprovação da Secretaria de Obras do Departamento. Atualmente, a intervenção técnico-econômica da Nação e do Departamento na vida municipal realiza-se através do Instituto de Fomento Municipal.

## INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

Antes da criação dêste Instituto, as entidades centrais ajudavam os Municípios por meio de auxílios individuais e ocasionais. Esta política de subvenção, sem ordem, sem técnica e sem guardar as prioridades de urgência das necessidades, não deu os resultados que se podiam esperar, levando-se em conta as somas que anualmente saíam sob êste título das arcas dos tesouros nacional e departamentais. Só serviu para angariar eleitores ou conservar posições. E, sob outro aspecto, constituía grande injustiça, pois os Municípios que não tivessem nada que oferecer, nada recebiam.

A concepção do Instituto consiste na organização de um conjunto de bens, trazidos pela Nação, pelos Departamentos e Municípios para a construção, ampliação e melhoria de aquedutos, esgotos, usinas elétricas, de locais escolares e de hospitais.

Originariamente, a Nação cedeu, para êste fim, as seguintes rendas: 10% do impôsto sôbre remessas de dinheiro para o exterior; a totalidade do impôsto sôbre o uso de aparelhos telefônicos, sôbre loterias, sôbre espetáculos públicos, sôbre apólices de seguros, sôbre consumo de óleos e lubrificantes e os seus lucros no Banco da República.

Para cada obra, a Nação contribui com 60% do seu custo; o respectivo Departamento com 20%, e o Município interessado com 20%.

Em alguns casos, o Instituto empresta aos Municípios a percentagem que lhes corresponde, de acôrdo com a urgência da obra e a situação fiscal municipal.

Em geral, a tramitação destas obras é a seguinte: o Município apresenta ao Instituto o anteprojeto da obra seu custo aproximado e a forma de financiamento. Aprovados, em princípio, êstes elementos, o Instituto procede à elaboração dos planos, do orçamento e do contrato. O Instituto executa diretamente obras, ou por delegação ou por contrato, sob a sua responsabilidade técnica e econômica.

Para a instalação de usinas elétricas, a lei prevê o agrupamento de três ou mais Municípios interessados na mesma obra.



O sistema do Instituto de Fomento Municipal tem dado excelentes resultados e são muitos os Municípios que já dispõem dos serviços mais essenciais, graças à intervenção do Instituto. Em tôdas as partes se trabalha com planos tecnicamente elaborados, financiamento seguro e direção responsável, em obras de utilidade comum.

O Instituto goza de privilégios especiais que lhe permitem liberdade de ação, facilidade para as importações necessárias e economia de capital por isenção de impostos e taxas. Últimamente, tanto o capital da entidade como suas finalidades foram ampliados.

Além das intervenções superiores e estudadas, existem outras de diversa ordem e natureza, algumas que favorecem o Município e outras que limitam sua autonomia. Por exemplo, um Município só pode fazer transações com os seus terrenos, mediante leis particulares; os contratos que ultrapassem determinada quantia devem ser aprovados pelo Tribunal Contencioso Administrativo do respectivo Departamento.

Como se observa, o Município colombiano vem sofrendo uma notável "capitis diminuto", que retardará por muitos anos o seu total desenvolvimento. O sistema atual tem graves inconvenientes, que se tornam mais visíveis na administração das cidades maiores. Porque, apesar de existirem algumas leis que concedem uma autonomia maior aos principais centros urbanos, a base orgânica é comum a todos. Muitas críticas se têm formulado ao sistema, mas até o presente momento nada se conseguiu; antes pelo contrário, as normas baixadas, face ao estado de sítio, sobre este importante assunto, tendem a limitar a autonomia municipal e a tirar-lhe toda a sua influência política. A centralização é cada dia mais forte em detrimento do vigor da periferia.

É lamentável que não exista no país uma consciência municipalista; não existem tratadistas da matéria e nem sequer cátedras universitárias consagradas à difusão do direito municipal. Somente alguns professores e comentadores de direito constitucional dedicam algumas aulas ou páginas ao assunto.

Apesar de tudo, o desenvolvimento urbano na Colômbia é intenso, especialmente nos últimos anos. Por todo o território nacional existem cidades florescentes, com bons serviços e administração progressista.

Bogotá, a Capital da República, depois de muitos anos de discussões no Parlamento e na imprensa, conseguiu libertar-se da legislação comum nacional e ser declarada Distrito Especial.

### *O Pôrto de Laguna*

#### INTRODUÇÃO

ARY SEIXAS

O pôrto de Laguna — principal escoadouro da zona carbonífera do sul de Santa Catarina — voltou a alcançar triste notoriedade, refletida no pronunciamento de parlamentares e da imprensa em geral, por ter a falta de dragagem do canal de acesso chegado a paralisar, cêrca de seis meses, o movimento do pôrto. Durante êsse período, não foi feito um embarque de carvão; a cidade não recebeu as mercadorias necessárias à sua sobrevivência e ao seu desenvolvimento; e a arrecadação do pôrto caiu, em alguns dias, a menos de dez cruzeiros. Por outro lado, o Govêrno Federal continuou a despender quase dois milhões de cruzeiros mensais com o pessoal do pôrto, que não tinha o que fazer, e ainda mais: — passou a pagar os próprios embarques de carvão pelo pôrto subsidiário de Imbituba, explorado mediante concessão pela Organização HENRIQUE LAGE, quando o embarque em Laguna não acarretava ônus ao Govêrno, por ser êste pôrto administrado diretamente pela União, através do 17º Distrito do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.

Representa tal situação o resultado do agravamento de um problema sôbre o qual o D.A.S.P. já se pronunciara em abril de 1948, ao examinar, por determinação do Sr. Presidente da República, proposta do Ministério da Viação e Obras Públicas no sentido de ser restabelecida a Administração do Pôrto de Laguna, órgão de natureza autárquica, com personalidade jurídica própria, criado em maio de 1943 e extinto em março de 1946, que voltaria, assim, a explorar, comercial e industrialmente, o referido pôrto.

Naquela ocasião foi demonstrado que a simples mudança do regime de administração — recurso pela segunda vez tentado — não era suficiente para resolver a situação deficitária do pôrto de Laguna. A verdadeira causa, ou seja, o baixo nível a que descera a sua exportação carvoeira, era — então como hoje — a consequência de uma série de fatores, destacando-se dentre êstes a falta de dragagem periódica, tanto do canal de acesso como da bacia de evolução.

Cogitando-se novamene de encontrar solução adequada para o funcionamento regular do pôrto de Laguna — angustiante problema que ameaça eternizar-se — a *Revista do Serviço Público* julga da maior oportunidade divulgar o documento em que o D.A.S.P. analisou a situação daquele pôrto, em 1948, tanto pelas providências então sugeridas e que a esta altura poderiam ser outras, mas principalmente pela maneira como foi equacionado o



problema — dos pontos de vista econômico e administrativo e com base em copiosa soma de dados fornecidos pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, pela Companhia Siderúrgica Nacional e pela Comissão de Marinha Mercante.

E.M. N.º 344 — EM 12 DE ABRIL DE 1948

Excelentíssimo Senhor Presidente da República :

No anexo processo, submetido por Vossa Excelência a este Departamento, o Ministério da Viação e Obras Públicas pleiteia a promulgação de uma lei que restabeleça a extinta Administração do Pôrto da Laguna, órgão de natureza autárquica, com personalidade jurídica própria, que voltaria a explorar, comercial e industrialmente, o pôrto carvoeiro de Laguna, e ao qual seriam entregues, a título de subvenção, as dotações que o Orçamento Geral da União, de 1947, consigna para a execução dos serviços daquele pôrto.

2. Conseqüentemente, ficaria revogado o Decreto-lei n.º 8.848, de 24 de janeiro de 1946, que transferira — ao Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, do Ministério da Viação e Obras Públicas, por intermédio do 17º Distrito, com sede em Florianópolis — a exploração do referido pôrto, até então confiada, pelo Decreto-lei n.º 5.460, de 5 de maio de 1943, à autarquia que se quer restabelecer.

3. Como se trata de voltar a um regime de administração já tentado, de maio de 1943 até março de 1946, torna-se interessante rever as razões que levaram o Governo a abandoná-la. Para isto é suficiente transcrever o preâmbulo e o Art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.848, de 24 de janeiro de 1946:

“O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o Artigo 180 da Constituição, e

Considerando que o regime autárquico, em face da pequena receita portuária, apresentada pela exploração comercial do Pôrto de Laguna, tem causado “deficits” sucessivos a essa autarquia, advindo, daí, embaraços administrativos à mesma;

Considerando ainda que a interrupção na exploração do referido pôrto redundará em graves prejuízos para a exportação do carvão nacional de Santa Catarina e que a exploração sob regime deficitário traria dificuldades à conservação do aparelhamento portuário existente no aludido pôrto;

Considerando, por fim, que a experiência tem demonstrado a inconveniência da exploração do Pôrto de Laguna por um órgão de natureza autárquica, decreta :

Art. 1.º A exploração comercial do Pôrto de Laguna ficará a cargo do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, por intermédio do 17º Distrito de Fiscalização desse Departamento, sediado em Florianópolis, Estado de Santa Catarina.”



4. E, em seguida, confrontem-se essas razões com as que o Ministério da Viação apresenta, agora, na mensagem de que faz acompanhar o projeto de lei em estudo :

“A prática, entretanto, tem demonstrado que a providência adotada está longe de atender às necessidades crescentes daquele pôrto e às exigências dos consumidores de carvão — dentre os quais se destaca a Companhia Siderúrgica Nacional — em virtude de não dispor a respectiva administração dos recursos indispensáveis ao imediato pagamento do pessoal que se encontra em serviço de capatazia.

“Para contornar parte da dificuldade com que luta e tendo em vista evitar se agrave a crise de carvão, vem a referida administração prorrogando os trabalhos, em caráter, quase permanente, do que resulta considerável aumento de despesas extraordinárias.

“É que a restrição imposta pelo novo regime impossibilita a adoção de medidas imprescindíveis ao ritmo normal dos serviços, tais como sejam as que se relacionam com pessoal, e mui especialmente com os empregados na movimentação de mercadorias.”

5. Vê-se, assim, que, enquanto em 1946 era o regime autárquico responsabilizado pelos “deficits” sucessivos na exploração comercial do Pôrto de Laguna, a mesma acusação se faz, agora, ao regime de administração direta, acrescida, ainda, dos entraves burocráticos que o atual regime acarreta para a administração do pôrto e conseqüentemente, dos prejuízos causados aos exportadores e consumidores do carvão de Santa Catarina.

6. Impõe-se, portanto, nesta oportunidade, a fim de evitar marchas e contramarchas na ação do Governo, determinar não só as verdadeiras causas do desequilíbrio orçamentário do Pôrto de Laguna, mas ainda o regime de administração mais conveniente ao funcionamento do pôrto e aos que dêle se utilizam.

7. De início, remontemos ao ano de 1943, data em que o Pôrto de Laguna começou a ser explorado comercial e industrialmente, com a criação da entidade autárquica “Administração do Pôrto de Laguna” (anteriormente estava o pôrto entregue à Estrada de Ferro D. Tereza Cristina), e examinemos sua situação econômica dessa data em diante, através dos balanços da A.P.L. incluídos nos Balanços Gerais da União.

8. Tanto em 1943, como em 1944 — primeiros anos de administração autárquica — os balanços de exercício revelam boa situação econômica do Pôrto de Laguna, fechando no primeiro ano com o saldo positivo de Cr\$. . . . 100.403,00 e no seguinte com o de Cr\$ 811.404,20, saldos êsses distribuídos pelos fundos de : “Conservação e Renovação”; “Obras Novas”; e “Reserva para Substituições”.

9. Já em 1945 — último ano de administração autárquica — apesar de não constar do Balanço Geral da União o referente à A.P.L., presume-se tenha sido o exercício encerrado com “deficit”, pois foi êste, como vimos, um



dos motivos invocados para transferir, ao Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, a exploração comercial e industrial, até então a cargo daquela autarquia.

10. Será acertado, porém, responsabilizar o regime autárquico por esse desequilíbrio orçamentário, como foi feito nos "consideranda" do Decreto-lei n.º 8.848, de 24 de janeiro de 1946?

11. Evidentemente, não: em primeiro lugar, porque, em 1943 e 1944, já sob regime autárquico, a exploração do porto acusou saldos; em segundo, porque o "deficit" do exercício de 1945 foi uma consequência da guerra mundial e da decorrente falta absoluta de navios para carregar o carvão armazenado, o que, além de acarretar graves embarços ao porto, serviu para justificar a suspensão da cobrança da taxa de armazenagem sobre esse produto, determinada por aviso do Senhor Ministro da Viação, cumprido em 1945; finalmente, se o regime autárquico fôsse o fator de desequilíbrio na situação orçamentária do Porto de Laguna, por que em 1946, estando já o porto a cargo do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, foi verificado o "deficit" de Cr\$ 588.309,50?

12. A verdadeira ou principal causa da situação deficitária do Porto de Laguna, quer sob o atual regime de administração direta, quer em 1945, quando explorado por entidade autárquica, deve ser procurada no baixo nível de sua exportação carvoeira, que não produz arrecadação suficiente nem para o custeio industrial do porto.

13. Conforme dados colhidos no Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, o Porto de Laguna foi aparelhado para receber e embarcar cerca de 50.000 toneladas mensais de carvão e vem movimentando, em média, apenas 13.000 toneladas mensais, o que proporcionou, em 1946, a média mensal de arrecadação de apenas Cr\$ 225.648,00, contra a média mensal de Cr\$ 282.959,00 de despesas com o funcionamento do porto. Enquanto isto ocorre em Laguna, porto para cujo aparelhamento vem o Governo Federal despendendo enormes somas desde 1906, é interessante notar que o porto carvoeiro mais próximo — o de Imbituba, de condições naturais inferiores às de Laguna e explorado, em concessão, pela "Organização Henrique Lage" — vem exportando, em média, mais de 30.000 toneladas de carvão, mensalmente.

14. Sabendo-se que, ainda segundo informações do D.N.P.R.C., o equilíbrio entre a receita e a despesa do Porto de Laguna, não considerando a formação de fundos como o de "Amortização", etc., só poderá ser alcançado quando a exportação média mensal de carvão atingir a cerca de 30.000 toneladas, impõe-se um estudo dos elementos que intervêm na exportação do carvão, a fim de verificar quais os fatores que atualmente impedem seja aquela quota atingida e, em consequência, restabelecido o equilíbrio orçamentário de Laguna.

15. Em quatro classes podem ser grupados os elementos de que depende a exportação do carvão de Santa Catarina:

1.º) mineração e beneficiamento do carvão;

2.º) transporte do carvão das minas à usina de beneficiamento e dessa usina aos portos de embarque;

3.º) aparelhamento desses portos, que são os de Laguna e de Imbituba;

4.º) transporte marítimo do carvão, dos referidos portos aos do Rio de Janeiro e de Santos.

16. Analisando cada um desses elementos, transcreveremos, em primeiro lugar, sobre a mineração e o beneficiamento do carvão catarinense, dados que nos foram fornecidos pela Companhia Siderúrgica Nacional, proprietária da usina de beneficiamento do Capivari:

“A produção média de carvão é a seguinte:

Diversos mineradores .....	62.000 t. por mês
Cia. Siderúrgica Nacional .....	20.000 t. por mês
<hr/>	
Total . . . . .	82.000 t. por mês

Dessa produção, serão beneficiadas as seguintes quantidades:

— de diversos mineradores .....	40.000 t. por mês
— da Cia. Siderúrgica Nacional ....	20.000 t. por mês
<hr/>	
Total . . . . .	60.000 t. por mês

Ficarão livres, para exportação direta, das minas aos portos, carvão de diversos mineradores ..... 22.000 t. por mês

Do beneficiamento resulta uma recuperação de 65%, ou ..... 39.000 toneladas mensais, quantidade que tem de ser exportada e que se decompõe em

— de carvão metalúrgico, que só pode ser exportado por Imbituba ....	20.000 t. por mês
— de carvão vapor grosso ou fino, exportável por qualquer dos portos .	19.000 t. por mês

“Assim, a exportação de carvão de Santa Catarina será em média a seguinte:

— de carvão metalúrgico, por Imbituba	20.000 t. por mês
— de carvão de outros tipos, exportável por qualquer dos dois portos:	
— vindas diretamente das minas ....	22.000 t. por mês
— vindas da usina de beneficiamento	
19.000 t. por mês .....	41.000 t. por mês
<hr/>	
Total . . . . .	61.000 t. por mês

“Observações:

“1.<sup>a</sup> — A Cia. Docas de Imbituba deseja aproveitar a capacidade de seu pôrto, excedente à quantidade de carvão metalúrgico



(20.000 t. por mês), que tem de ser exportada obrigatoriamente por ali.

"2.<sup>a</sup> — Essa capacidade excedente não deve ser superior a 10.000 ou 11.000 t. por mês.

"3.<sup>a</sup> — *Nessas condições, terão de ser encaminhadas e exportadas, por Laguna, no mínimo 30.000 toneladas por mês*". (grifamos)

17. Por aí se vê, e a própria Companhia Siderúrgica Nacional o afirma, que a atual produção de carvão, em Santa Catarina, permite a saída das 30.000 toneladas mensais necessárias ao equilíbrio orçamentário do Pôrto de Laguna.

18. Examinemos, em seguida, se a situação atual da Estrada de Ferro D. Tereza Cristina (empresa administrada diretamente pela União e que se incumbe do transporte do carvão das minas à usina de beneficiamento e dessa usina aos portos de embarque) permite a saída das 30.000 toneladas mensais de carvão, por Laguna.

19. A este respeito diz o Senhor Presidente da Cia. Siderúrgica Nacional, em "Notas sobre o Problema do Carvão de Santa Catarina" apresentadas a Vossa Excelência e por Vossa Excelência submetidas ao Senhor Ministro da Viação, em 5 de novembro de 1946 :

"Para o transporte da produção atual, que é apenas de 80.000 toneladas de carvão por mês, é necessário que a via férrea possa entregar à usina de beneficiamento, por dia, 164 vagões carregados nas minas; e mais, aos portos, 98 vagões carregados na usina com carvão beneficiado. São ao todo 262 vagões carregados, que a via férrea tem de entregar por dia.

"Apesar de curtas as distâncias a serem percorridas (cerca de 60 km. das minas à usina, e 57 km. e 37 km., respectivamente, da usina aos portos de Imbituba e Laguna), só se pode considerar a via férrea bem aparelhada se dispuser de vagões em número duplo dos que tem de entregar carregados. São necessários, portanto, 524 vagões de 22 toneladas, para bem atender aos transportes exigidos pela produção do carvão de hoje". (grifamos)

"A via férrea, no entanto, dispõe, presentemente, de 390 vagões apenas e, nessas condições, é urgente a aquisição imediata de mais 134 vagões de 22 toneladas." (grifamos)

20. Para agravar essa insuficiência do material rodante da E.F.D. Tereza Cristina, existe, ainda, a retenção de vagões no Pôrto de Imbituba e na Usina do Capivari, apontada ao Senhor Ministro da Viação, pelo Senhor Diretor-Geral do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, nos seguintes trechos de seu relatório de inspeção aos portos carvoeiros de Santa Catarina, em 16 de julho de 1946 :

"O Pôrto de Imbituba, por sua vez, dispõe apenas de 100 m. de cais concluídos e outros 100 ainda em fase inicial de construção, e de um silo com capacidade para 3.000 toneladas. A alimentação



dêsse silo, porém, é feita por uma única moega, que só permite a descarga de um vagão de cada vez, operação esta que demanda no mínimo 8 minutos, ou seja uma descarga máxima de 150 toneladas por hora, enquanto os dois descarregadores do silo operam para os navios com um rendimento de 250 toneladas por hora. *Cada composição de 25 vagões exige, assim, no mínimo, 4 horas para ser descarregada, levando-se em consideração o tempo de manobras*". (grifamos)

"Pelas informações gentilmente prestadas pelos Senhores Chefes do Tráfego e Contador da Estrada verifica-se, porém, *que enquanto no pôrto de Laguna não há retenção de vagões*, as contas de superestadia de vagões na usina do Capivari e no pôrto de Imbituba, foram, respectivamente, de 18.133 e 17.556 horas durante o trimestre de março a maio findo.

Ainda, a título de esclarecimento, convém informar que a estrada com 266 unidades em tráfego, em outubro de 1945, fez cerca de 3.100 viagens-vagão, enquanto em maio findo com 370 unidades fez apenas cerca de 2.600 viagens-vagão, o que bem demonstra a utilização que vem tendo o material rodante, *e que a Estrada atribui à retenção de vagões no pôrto de Imbituba e na Usina do Capivari*". (grifamos)

21. Vê-se, assim, que, não obstante a produção de carvão, em Santa Catarina, permitir a saída, por Laguna, da quota de equilíbrio de 30.000 toneladas por mês, em suas condições atuais a Estrada de Ferro D. Tereza Cristina não suportará êsse acréscimo de tonelage para transportar. Dêsse modo, Laguna só poderá atingir ao nível de exportação que se pretende, caso seja desviada, em seu favor, uma parcela do carvão que vem sendo exportado por Imbituba.

22. Do ponto de vista da melhor utilização do material rodante da estrada, êsse desvio seria aconselhável, tendo-se em vista não só a menor distância da Usina de Capivari ao Pôrto de Laguna (cerca de 20 km menor que até Imbituba), mas ainda pelo fato de que, enquanto Imbituba exige 4 horas, no mínimo, para descarregar cada composição de 25 vagões, em Laguna é possível a descarga simultânea de 25 vagões de 20 toneladas cada um, ou 500 toneladas, de uma só vez, por carvoeira e por hora.

23. Resta considerar, porém, a conveniência da medida, em face das condições atuais do Pôrto de Laguna, da praça marítima disponível e do interesse dos exportadores de carvão catarinense, destacando-se dentre estes a Cia. Siderúrgica Nacional.

24. De acôrdo com a informações do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, o Pôrto de Laguna dispõe de : um cais de atracação com 300m. de extensão (Imbituba dispõe, apenas, de 100 m. de cais concluídos e outros 100 ainda em fase inicial de construção); três carvoeiras dispostas longitudinalmente, cada uma com capacidade para 10.000 toneladas, ou um total de 30.000 toneladas, e quatro guindastes elétricos, sendo dois destinados a carga geral e dois ao serviço do carvão. Êstes últimos podem operar, fácil-



mente, com um rendimento de 250 toneladas por hora cada um, ou 500 toneladas para ambos, isto é, deduzir o tempo perdido com manobras, recheagem, etc., podem manipular até 50.000 toneladas, mensalmente, quando em operações de carga.

25. O Pôrto de Laguna só tem contra si, comparado com o de Imbituba, a menor profundidade da bacia de evolução. Uma vez, porém, dragada esta, para o que já foi realizada concorrência pública, o pôrto poderá ser freqüentado também pelos maiores navios, que atualmente demandam, de preferência, Imbituba.

26. Nas condições atuais, contudo, mesmo antes de ser executada a dragagem, a praça marítima de que dispõe o pôrto de Laguna torna possível, desde já, a saída mensal de 30.000 toneladas de carvão (inclusive o consumo próprio de cada navio) pois, de acôrdo com informações da Comissão de Marinha Mercante, é a seguinte a capacidade de carga dos navios que vêm frequentado, regularmente, o pôrto de Laguna:

<i>Navios Carvoeiros</i>	<i>Ton. Carga</i>	<i>Média presumível de viagens mensais</i>
Guaraú . . . . .	500 t.	4 — 2.000 t.
Guararema . . . . .	550 t.	4 — 2.200 t.
Guaratan . . . . .	1.200 t.	4 — 4.800 t.
Guarará . . . . .	500 t.	4 — 2.000 t.
Guarapuava . . . . .	600 t.	4 — 2.400 t.
Siderúrgica I . . . . .	1.100 t.	4 — 4.400 t.
Siderúrgica II . . . . .	1.100 t.	4 — 4.400 t.
Capivari . . . . .	897 t.	4 — 3.588 t.
Max . . . . .	160 t.	4 — 640 t.
Total . . . . .	6.607 t.	36 — 26.428 t.

27. Examinada a questão de todos êsses pontos de vista, resta considerar as vantagens ou desvantagens que poderiam advir, para os produtores, exportadores e consumidores, e principalmente para a Cia. Siderúrgica Nacional, da exportação, por Laguna, da parcela de carvão de outros tipos, que não o "Metalúrgico", que vem saindo por Imbituba.

28. Além do melhor aproveitamento do material rodante da E.F.D. Tereza Cristina, a que já tivemos oportunidade de nos referir, e do equilíbrio orçamentário na exploração do Pôrto de Laguna, da medida em foco resultariam, ainda, as seguintes vantagens:

a) em virtude da capacidade total (30.000 t.) das 3 carvoeiras calçadas a paralelepípedo de que dispõe o Pôrto de Laguna, e pelo fato de permitirem as mesmas uma descarga rápida dos vagões ferroviários (25 vagões, de uma só vez, por carvoeira e por hora), evitar-se-ão ou diminuir-se-ão os seguintes prejuízos: *retenção dos vagões da E.F.D. Tereza Cristina em Imbituba e conseqüente pagamento da "taxa de retenção"; mistura com a terra do pátio, do carvão que é ali descarregado*, em virtude da pequena capacidade do silo de Imbituba e do tempo que exige para a descarga dos vagões



(25 vagões em 4 horas); ônus de mais de Cr\$ 5,00, por tonelada, com a descarga dos vagões para terra e novo carregamento em vagões que transportarão o carvão ao silo;

b) como a extensão do cais (300m) do Pôrto de Laguna permite o acostamento de três navios, de uma só vez, será facilitado o escoamento do carvão para os centros consumidores Rio e São Paulo, além de se evitarem as despesas que atualmente se verificam em Imbituba, pelo fato de terem os navios que aguardar: ou vaga no pequeno cais de 100 m. ou a demorada operação de carregamento do silo com o tipo de carvão que vieram buscar;

c) menor despesa com o transporte marítimo do carvão, não só porque são menores as tarifas portuárias cobradas em Laguna, mas também porque ao contrário deste último, Imbituba já está cobrando a taxa de emergência criada pelo Decreto-lei n.º 8.311, de 6 de dezembro de 1945, para atender ao melhoramento e ampliação do aparelhamento dos portos organizados;

d) maior exportação de carvão (evitando-se, em consequência, o atual congestionamento nas minas, na usina de beneficiamento e no pôrto de Imbituba), em virtude do conveniente aproveitamento do Pôrto de Laguna e de melhor utilização do material rodante da E.F.D. Tereza Cristina.

29. Por todos os motivos que acabamos de expor, somos levados a concluir que, até que seja dragado o Pôrto de Laguna (tarefa cujo prazo é calculado em 1 ano) e enquanto a E.F.D. Tereza Cristina luta com insuficiência de material rodante, poderia o Senhor Ministro da Viação, com base no Art. 15 do Decreto-lei n.º 9.826, de 10 de setembro de 1946, regulamentar a distribuição do carvão de Santa Catarina, de modo que fique assegurada, à Administração de Pôrto de Laguna, a exportação média mensal de, pelo menos, 30.000 t. de carvão de outros tipos que não o "metalúrgico". Este último se destinará, exclusivamente, ao Pôrto de Imbituba, visto sua aplicação industrial exigir um grau mínimo de umidade, tornando-se mais aconselhável por conseguinte, o seu armazenamento no silo coberto de Imbituba, do que nas carvoeiras de Laguna, que são abertas.

30. Demonstrada a verdadeira causa da exploração deficitária do Pôrto de Laguna — o baixo nível de sua exportação carvoeira — e apontado um meio que nos parece acertado para corrigi-la, examinemos, em seguida, o alvitre do Ministério da Viação, ou seja, o retôrno ao regime de administração autárquica.

31. Em face do que os fatos se incumbiram de provar, nem o regime de administração direta nem o regime autárquico podem responder, exclusivamente, pelo desequilíbrio orçamentário do Pôrto de Laguna.

32. Entretanto, a extinção da autarquia, em 1946, a pretexto de evitar "deficits" e embaraços administrativos à exploração do Pôrto de Laguna, só pode ser considerada um equívoco, pois veio favorecer, justamente, aquilo que se tencionava evitar, isto é, a multiplicação de entraves burocráticos a uma atividade eminentemente industrial, e, como corolário, o agravamento do "deficit" causado pela baixa exportação carvoeira.

33. Se não, veja-se o que nos foi relatado pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais e pelo Chefe do 17º Distrito



daquele Departamento, a respeito dos inconvenientes que o regime de administração direta trouxe à exploração do Pôrto de Laguna:

1.º) Considerável atraso no recebimento das verbas para pagamentos de pessoal e de material, refletindo, perniciosamente, sobre a organização e o andamento dos serviços portuários e impedindo a aquisição de materiais, em tempo oportuno, em quantidades adequadas e por preços convenientes. Assim, a dotação para o pagamento do pessoal "diarista", que representa a maior despesa, ainda não pôde ser recebida, este ano.

2.º) Impossibilidade de execução dos serviços de carga e descarga fora das horas do expediente, de modo regular, prejudicando o trabalho portuário, o rendimento das instalações e o auferimento de rendas. Isto porque, não tendo o orçamento consignado dotação para o pagamento de serviço extraordinário aos diaristas e aos mensalistas, a Administração do Pôrto — a fim de não interromper a remessa de carvão que vai servir à Cia. Siderúrgica Nacional, a empresas de navegação e estradas de ferro — vê-se obrigada a cobrar, dos interessados na realização do serviço extraordinário, apenas o correspondente a igual período de serviço normal. Dêsse modo, o acréscimo devido pelo serviço extraordinário poderá ser pago ao pessoal do Pôrto, diretamente pelo interessado, constituindo, porém, uma irregularidade e desfalcando a Administração do pôrto de uma renda a que a mesma tem direito, segundo o Artigo 14, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 24.511, de 29 de junho de 1934 : — "A administração do Pôrto cobrará do requisitante, a despesa extraordinária que fôr compelida a efetuar, *"acrescida de 10%"*". (grifamos)

3.º) Dificuldades inerentes a estar a A.P.L. subordinada ao 17º Distrito do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, o que tolhe ou atrasa iniciativas ou medidas, de utilidade quando providenciadas em tempo oportuno (Laguna dista 130 km da chefia do 17º Distrito, em Florianópolis).

4.º) Falta de assistência médica ao pessoal do pôrto, que contribuía para o I.A.P.E.T.C. e para o Instituto dos Marítimos, ao tempo da autarquia, e passou a contribuir para o I.P.A.S.E., que não dispõe de nenhuma agência em Laguna. Dêsse modo, deixou de haver assistência médica, serviço de socorro aos acidentados, etc., o que vem constituindo motivo de justo desgosto dos portuários.

5.º) Dificuldade de recebimento de importâncias devidas por outros órgãos públicos à A.P.L.. Assim, até o presente a E.F.D. Tereza Cristina ainda não pagou Cr\$ 100.601,60 de descarga de locomotivas e material rodante a ela destinados, operação feita há meses. Ao tempo da autarquia, essa despesa poderia ter sido cobrada adiantadamente ou ficar condicionada, à satisfação desse débito, a prestação de qualquer novo serviço à E.F.D. Tereza Cristina.

34. Parece-nos, por conseguinte, que o equívoco de 1946 deve ser corrigido, o quanto antes, restabelecendo-se a Administração do Pôrto de Laguna, conforme propõe o Ministério da Viação, isto é : mediante uma lei; dotada de personalidade jurídica própria; com autonomia patrimonial; e independente das normas burocráticas e contábeis peculiares à administração centralizada,



reduzindo o controle estatal unicamente ao duplo objetivo de condicionar o desenvolvimento do órgão às finalidades que o inspiraram, e permitir a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros especialmente atribuídos ao órgão autônomo.

35. No tocante à subvenção pleiteada, a qual, segundo a exposição de motivos do Ministério da Viação, corresponderia ao montante das dotações orçamentárias destinadas ao Porto de Laguna em 1947, mas que, durante os entendimentos que mantivemos com o Diretor-Geral do D.N.P.R.C., foi fixada em Cr\$ 1.400.000,00, poderia parecer estranhável a sua concessão, a vista da autonomia patrimonial de que gozará a autarquia.

36. Cabe-nos dizer, porém, que tal fato não constituiria nenhuma inovação, de vez que, de uma forma ou de outra, quase todas as autarquias industriais são subvencionadas pela União:

*A Estrada de Ferro Central do Brasil* tem seu pessoal permanente pago pelo Governo Federal;

*A Estrada de Ferro Noroeste do Brasil* recebeu, em 1946, uma subvenção de Cr\$ 15.600.000,00 (111.2 — Subvenções — 1112.01 — Plano de Obras e Equipamentos);

*A Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina*, idem, no valor de Cr\$..... 54.000.000,00 (111.2 — Subvenções — 1112.01 — Plano de Obras e Equipamentos — Cr\$ 20.000.000,00; e 1112.02 — Departamento Nacional de Estradas de Ferro — Cr\$ 34.000.000,00);

*O Serviço de Navegação do Amazonas e Administração dos Portos do Pará*, idem, no valor de Cr\$ 9.400.000,00 (112.3 — Subvenções; 1123.01 — Subvenção do Governo Federal a ser distribuída pela comissão de Marinha Mercante — Cr\$ 7.000.000,00; e 1123.02 — Subvenção — Comissão de Acôrdos de Washington — Cr\$ 2.400.000,00);

*O Lóide Brasileiro*, idem, no valor de Cr\$ 40.000.000,00 (111.3 — Subvenções; 1113.01 — Subvenção do Governo da União a ser distribuída pela Comissão de Marinha Mercante); e

*O Serviço de Navegação da Baía do Prata*, idem, no valor de Cr\$..... 5.000.000,00 (111.3 — Subvenções; 1113.01 — Subvenção do Governo da União a ser distribuída pela Comissão de Marinha Mercante).

37. Julga, entretanto, este Departamento, que no caso presente a subvenção só deverá ser concedida, caso não seja aceito o nosso alvitre de assegurar, ao Porto de Laguna, uma quota mensal de exportação de carvão que permita manter seu equilíbrio orçamentário.

38. Resta-nos esclarecer, finalmente, que discordamos da redação dada ao projeto de lei apresentado pelo Ministério da Viação, pelo fato de que, em seu Art. 1.º, o mesmo se limita a revogar o Decreto-lei n.º 8.848, de 24 de janeiro de 1946, que extinguiu a administração do Porto de Laguna e a restabelecer “como órgão de natureza autárquica, com personalidade jurídica própria, a situação da Administração do Porto de Laguna, criada pelo Decreto-lei n.º 5.460, de 5 de maio de 1943” (sic).



39. Poder-se-ia argumentar que, uma vez revogado, expressamente, o Decreto-lei n.º 8.848, de 24 de janeiro de 1946, voltaria a vigorar, em toda a sua plenitude, o ato pelo qual se vinha regendo a extinta administração do Pôrto de Laguna (Decreto-lei n.º 5.460 citado).

40. Parece-nos imperioso, entretanto, que aquelas normas passem a constar, agora, do projeto de lei que restabelece a autarquia.

41. Acresce ainda a circunstância de que, ouvido o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, sobre a conveniência de revalidar-se, integralmente, o Decreto-lei n.º 5.460, opôs aquela autoridade algumas objeções, terminando por apresentar-nos um projeto de lei, no qual introduzimos apenas ligeiras alterações, e que difere do diploma legal citado, unicamente nos pontos que passamos a comentar.

42. Em vez de a A.P.L. ficar sob a fiscalização especial de uma Delegação de Contrôlo, composta de um engenheiro do D.N.P.R.C., de um contador da Contadoria Geral da República e de um funcionário do corpo instrutivo do Tribunal de Contas, conforme determinava o Art. 14 do Decreto-lei n.º 5.460, de maio de 1943, será criado pelo projeto de lei em estudo, a exemplo do que já existiu na Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, um Conselho Fiscal, no qual far-se-ão representar as principais entidades interessadas na exploração do Pôrto de Laguna, ou sejam: o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, a Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina e a Companhia Siderúrgica Nacional. Representa o novo órgão uma fórmula conciliatória entre a necessidade de uma fiscalização eficiente sobre as entidades autárquicas e a dificuldade apontada pelo Diretor-Geral do D.N.P.R.C., que nos declarou ser muito difícil a designação de pessoal para servir, permanentemente, em Laguna, tendo mesmo, por esta razão, deixado de funcionar, ao tempo da antiga A.P.L., a Delegação de Contrôlo prevista no Decreto-lei que instituiu aquela autarquia.

43. De acordo com o projeto de lei em exame, serão reduzidas, ainda, a um único fundo — intitulado “Fundo de Obras e Aquisições” e formado com o resultado líquido de cada exercício — os dois fundos — “de Conservação e Renovação” e “de Obras Novas”, aos quais a lei básica anterior destinava 60% e 40%, respectivamente, do resultado líquido verificado no encerramento de cada balanço anual. Destina-se a medida, unicamente, a facilitar a movimentação de recursos, pois, de uma forma ou de outra, o saldo obtido reverterá em benefício do Pôrto e de suas instalações.

44. Finalmente, por ser matéria da alçada de Vossa Excelência, deixa o projeto de fixar a importância da gratificação a ser concedida ao Superintendente da autarquia, além do que eleva — de Cr\$ 100.000,00 para Cr\$ 500.000,00 — conforme já tem sido feito em relação às demais autarquias industriais, o limite orçamentário acima do qual é exigida a aprovação prévia, pelo Ministério da Viação, dos projetos de melhoramentos e obras novas, bem como a realização de concorrência pública para a execução desses projetos.

45. Recapitulando, portanto, são as seguintes as conclusões que este Departamento tem a honra de apresentar a Vossa Excelência, ao restituir o anexo processo :

I — A fim de evitar o desequilíbrio orçamentário da entidade autárquica que se pretende restabelecer, desequilíbrio que, a exemplo do que vem ocorrendo em relação a quase todas as autarquias industriais, colocaria o Governo Federal na contingência de subvencioná-la, pelo menos até que fôsse completada a dragagem do Pôrto de Laguna e convenientemente aparelhada a E.F.D. Tereza Cristina, poderia o Senhor Ministro da Viação, com base no Art. 15, do Decreto-lei n.º 9.826, de 10 de setembro de 1946, regulamentar a exportação do carvão de Santa Catarina, de modo que ficasse assegurada a exportação média mensal, pelo pôrto de Laguna, de, pelo menos, 30.000 toneladas de carvão de outros tipos que não o "metalúrgico".

II — Asseguradas, assim, as condições econômicas necessárias a que se mantenha, durante esse período de falta de dragagem e de insuficiência de transporte ferroviário, a exploração eficiente do Pôrto de Laguna deve ser a mesma realizada sob o regime autárquico, que melhor atende a sua natureza eminentemente comercial e industrial; para isso, torna-se necessária a expedição de uma lei, que não só restabeleça a extinta Administração do Pôrto de Laguna, como entidade autárquica, mas determine, ainda, as normas por que se deverá ela reger.

46. Este Departamento, sendo esse o seu parecer, junta à presente o projeto de lei necessário, deixando de anexar o de mensagem ao Congresso Nacional, por julgar que o Ministério da Viação e Obras Públicas deve ser ouvido, preliminarmente, sobre a sugestão constante do item I do parágrafo anterior.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito.



### *Consultor Geral da República*

*Funcionários Públicos — Impossibilidade de extensão de julgado que majorou vencimentos, por ato administrativo.*

#### PARECER

N.º de referência: 123-Z

#### I

Consulta o Ministério da Educação e Cultura sobre a extensão, na esfera administrativa, de sentença judicial que eleva vencimentos de determinados servidores públicos.

No caso concreto, vários contínuos e serventes de serviço público, com fundamento na Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, propuseram ação contra a União Federal para serem assemelhados, quanto a vencimentos, a funcionários de igual categoria de outras repartições, e obtiveram ganho de causa.

Nesse meio tempo, a carreira de tais servidores foi reestruturada, por lei, transformando-se na de auxiliar de portaria (Lei n.º 1.721, de 4-11-52).

Não obstante, o Ministério da Educação e Cultura determinou a extensão do julgado a antigos servidores daquele Ministério, que já não eram contínuos, mas auxiliares de portaria.

Discute-se, no processo, acêrto dessa providência tendo o mesmo vindo a esta Consultoria para reexame da questão.

#### II

Em meu parecer, não cabe à Administração estender julgados, elevando vencimentos de funcionários públicos.

Os vencimentos dos funcionários são fixados por lei especial (Constituição, art. 65, n.º IV).

A elevação de vencimentos por ato administrativo ou judicial constituirá invasão de atribuições.

O Judiciário, em certa época, é verdade julgou procedente, ações de funcionários com essa finalidade, fundado no princípio da isonomia.

Ultimamente, porém, se processa mudança de orientação. Com efeito, ainda recentemente, no Recurso Extraordinário n.º 24.734 de que foi relator o eminente Ministro LUIZ GALLOTTI, essa diretriz foi traçada, com firmeza.

E tratava-se justamente de uma causa de contínuos que pleiteavam equiparação de vencimentos a contínuos de outras repartições.

De qualquer forma, não me parece cabível essa equiparação de vencimentos, por ato administrativo, em respeito ao citado dispositivo da Constituição Federal.

Em casos idênticos, esta Consultoria Geral se manifestou contra a extensão do julgado (V. meu Parecer n.º 19-Z, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, publicado no *Diário Oficial* de 21 de março de 1956, pág. 5.285). Parecer do Dr. Temístocles Cavalcanti (*Diário Oficial* de 31-8-55, pág. 16.620).

Respeitemos o princípio da divisão dos Poderes. Não façamos invasão de atribuições.

No caso concreto, dêem-se aos funcionários, de que se trata, os vencimentos dos seus patrões fixados em lei na citada Lei número 1.721, de 1952.

Não me parece cabível a extensão do julgado, que deve ser revogada.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 6 de setembro de 1956. —  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

PR. 36.016-56 — N.º 239, de 6 de setembro de 1956. Encaminha o Parecer número 123-Z, sobre impossibilidade de extensão, por ato administrativo, de sentença judicial que majorou vencimentos de funcionário público. Despacho: "Estou de acordo com as conclusões do Parecer do Senhor

Consultor Geral da República relativamente à não extensibilidade do julgado. Ao Ministério da Educação e Cultura, para as providências cabíveis". Em 25 de setembro de 1956 (Exp. proc. ao M.E.C., em 27 de setembro de 1956).

(Publicado no *Diário Oficial* de 27-9-56 — página n.º 18.380 — Seção I).

## PARECER

Número de referência: 161-Z

Por proposta do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda e, como preliminar, do contrato a ser assinado entre a União e a Caixa de Mobilização Bancária para execução de serviços, a cargo desse estabelecimento, é a Consultoria Geral da República chamada a opinar sobre o prazo de duração da Caixa de Mobilização Bancária.

Com efeito, o Decreto do Governo Provisório número 21.499, de 9 de junho de 1932, expressou as finalidades da Caixa, a saber, atender à mobilização das importâncias aplicadas, pelos bancos, nas operações seguras, mas, de demorada liquidação, combatendo o retraimento de crédito resultante da política de pressão que se viram, então, compelidos a seguir, em face da crise mundial. E marcou o citado ato legislativo a duração do órgão então criado 10 anos.

Em 1942, o Decreto-lei n.º 4.364, de 7 de junho de 1942, prorrogou dito prazo por mais de 10 anos.

Dois anos, mais tarde, o Decreto-lei número 6.419, de 13 de abril de 1944, declarou "restabelecida, em seu pleno funcionamento, e com suas atribuições ampliadas a Caixa de Mobilização Bancária, com a denominação de Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária".

Como se vê desse decreto-lei, a intenção do Governo foi criar um órgão permanente, conforme este considerando justificador da lei então expedida: "Considerando que é fundamental assegurar aos bancos condições de mobilidade de seus ativos que lhe permitam, em qualquer emergência, fazer face aos compromissos assumidos com seus depositantes e às necessidades gerais do país"...

E as disposições desse decreto-lei revelam o seu escopo de criar um órgão permanente

do Governo: as atribuições foram restabelecidas, em seu pleno funcionamento e ampliadas (art. 1.º); os pedidos de autorização para funcionamento de bancos e casas bancárias passaram, então, a ser instruídos pela Caixa (art. 4.º); o capital mínimo desses estabelecimentos será o que a Caixa fixar (art. 5.º); a instalação, no estrangeiro, de filiais, sucursais e agências, dependerá de autorização ampliadas (art. 5.º, § 4.º). A fiscalização dos bancos passou, então, para a Caixa (art. 7.º).

Esta última atribuição passou para a Sumoc, pelo Decreto-lei n.º 8.495, de 28 de dezembro de 1945, que restabeleceu o nome antigo da Caixa — Caixa de Mobilização Bancária.

O certo, porém, é que o Decreto-lei número 6.419 citado reorganizou esse estabelecimento, em caráter permanente, como concluiu o então Procurador Geral da Fazenda Dr. HAROLDO ASCOLI, dirimindo dúvidas, na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Outras leis deram a este órgão funções novas (Decreto-lei n.º 7.293, de 2-2-1945, art. 2.º; Decreto-lei n.º 8.493, de 28-12-1945; Decreto-lei n.º 9.201, de 26-4-1946; Decreto-lei n.º 9.900, de 17-9-46, art. 3.º; Lei n.º 8, de 19-12-46, art. 6.º; Lei n.º 209, de 2-1-48, art. 14; Lei n.º 1.002, de 24-12-49, art. 14).

E mesmo depois de junho de 1952, quando estaria findo o prazo de 10 anos, se este prevalecesse, a Lei n.º 1.728, de 10 de novembro de 1952, deu à Caixa determinadas atribuições concernentes a dívidas de pecuaristas, o que põe de manifesto o reconhecimento de sua existência permanente pela legislação ordinária.

Nestas condições, reafirmando o meu Parecer número 37-U, de 21 de dezembro de 1954, (*Pareceres do Consultor Geral da República*, 1955, pág. 201), concluo que a Caixa de Mobilização Bancária está em pleno funcionamento, sem prazo de duração determinado, como, de resto, ocorre com todas as autarquias federais.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1956.  
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

PR. 54.915-56 — N.º 314, de 16 de novembro de 1956. Submeto parecer número 161-Z, relativo à Caixa de Mobilização Bancária — Sua duração por tempo indeter-



minado. "Aprovo as conclusões do anexo parecer do Sr. Consultor Geral da República". Em 27 de novembro de 1956". (Exp. proc. M.F., em 5-12-56).

(Publicado no *Diário Oficial* de 4-12-56 — Seção I — pág. 22.973).

## PARECER

N.º de referência: 171-Z

### I

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República determina o pronunciamento desta Consultoria sobre o memorial, em que artistas da "Rádio Nacional" pretendem se lhes assegure o direito de optarem pelo regime dos extranumerários da União e, como tais, sejam incluídos nas competentes tabelas de extranumerários do Serviço Público.

As postulantes indicam como fundamento de sua pretensão o art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945.

Art. 1.º Aos empregados das empresas incorporadas ao patrimônio da União ou por esta administradas, serão aplicadas as normas da legislação trabalhista, quando admitidos antes da incorporação ou administração, e as da legislação sobre extranumerários da União, se nomeados posteriormente, com os mesmos direitos e vantagens, inclusive aqueles já consagrados sobre Previdência Social.

A Lei n.º 2.193, de 4 de março de 1954, que revogou esse dispositivo legal, respeitou as situações existentes, concedendo ao pessoal que fôr mantido em suas funções o direito de optar expressamente pela situação de extranumerário ou de empregado", prazo esse reaberto pela Lei n.º 2.904, de 8 de outubro do corrente ano.

### II

Várias são as empresas incorporadas ao patrimônio nacional. No caso concreto da "Rádio Nacional", verifica-se da lista constante do processo anexo que em número de 273 são os artistas da Rádio, a saber, 60

cantores, 62 artistas de rádio-teatro, 9 maestros, 102 músicos, 12 produtores, 28 locutores, sem falar em 7 redatores, 10 redatores auxiliares, 2 noticiaristas e 1 fotógrafo.

Em meu parecer, somente aqueles cujas funções encontraram correspondência no Serviço Público Federal, funções equiparadas às dos funcionários públicos, podem optar pela condição de extranumerário da União.

Aos extranumerários, com efeito, se aplica o regime dos funcionários (*Est. dos Func.*, artigo 252). Depois de 5 anos de exercício adquirem estabilidade (Lei n.º 2.284, de 1954, art. 1.º).

Nesse sentido, devem ser entendidos o art. 1.º da Lei n.º 8.249, de 1945, o direito de opção consagrado na Lei n.º 2.193, de 1954.

Com efeito, como adquirir, no Serviço Público Federal por exemplo, os 12 "produtores", com vencimentos que variam de três a vinte e seis mil cruzeiros? E os componentes do "Trio Nagô", dos "Trigêmeos Vocalistas" e do "Trio Yrakitan". E os 102 músicos, 60 cantores e 62 rádio-teatros? E' claro que tais artistas, apesar de seus reconhecidos méritos, não podem ser extranumerários da União, com os deveres dos funcionários públicos, sujeitando-se ao horário de trabalho das repartições públicas.

Em minha opinião, dos 293 artistas, somente os dezessete redatores, os dois noticiaristas e o fotógrafo, cujas funções estão previstas nas mencionadas tabelas, podem ser aproveitados nas Tabelas Numéricas do Serviço Público, se fizerem a opção.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1956.

— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

PR. 52.550-56 — N.º 333, de 28 de novembro de 1956. Submete Parecer número 171-Z sobre aproveitamento de artistas da Rádio Nacional, como extranumerários da União. "Aprovo o Parecer n.º 171-Z, da Consultoria Geral da República. Em 18 de dezembro de 1956." (Exp. proc. Sup. E. Inc. ao Pat. União, em 21-12-56).

(Publicado no *Diário Oficial* de 19-12-56 — páginas 24.112-113 — Seção I).

## Consultor Jurídico do D. A. S. P.

*Tempo de serviço prestado a sociedade de economia mista. Não é de computar-se para nenhum efeito na vida funcional de servidor. Interpretação do art. 81 do Estatuto dos Funcionários. Tratando-se de tempo de serviço prestado a pessoa jurídica de direito privado, sua contagem só se permite quando expressamente autorizada em texto legal, não sendo de admitir autorização implícita, a contrario sensu.*

### PARECER

#### I

Indaga-se sobre a contagem de tempo de serviço prestado a sociedade de economia mista, por extranumerário mensalista da União, para efeito do disposto no art. 1.º (caput) da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954.

2. O parágrafo único desse artigo determina:

“Para cumprimento do disposto nesse artigo, o tempo de serviço público será contado de acordo com as leis ns. 525-A, de 7 de dezembro de 1948, e 1.711, de 28 de outubro de 1952, inclusive o que já tenha sido mandado computar, para outros fins, em leis especiais anteriores.”

3. Embora não haja lei especial sobre a matéria, nem tenha cogitado a Lei n.º 525-A, de 1948, da contagem de tempo de serviço prestado a entidade dessa natureza, pretende-se que a Lei n.º 1.711, de 1952 (Estatuto dos Funcionários), a contrario sensu, teria permitido essa contagem para algum efeito, por isso que o seu art. 81 estabelece:

“E” vedada a acumulação de tempo de serviço prestado concorrentemente em

dois ou mais cargos ou funções da União, Estado, Distrito Federal e Município. Autarquias e Sociedades de Economia Mista.”

4. A D.P. deste Departamento, opinando sobre o assunto, reitera pronunciamentos anteriores no sentido da impossibilidade do cômputo desse tempo de serviço, terminando, todavia, por solicitar meu parecer a respeito.

#### II

5. De fato, o art. 81 do Estatuto dos Funcionários faz supor que o tempo de serviço prestados à sociedade de economia mista, não sendo concorrente com outro, pode ser computado para algum efeito. E’ a regra a contrario sensu que se extrai da vedação de contagem cumulativa de tempo de serviço ali expressa.

6. E’ certo que constitui princípio de hermenêutica o não se presumirem palavras inúteis nos textos legais. Mas, se não há por que presumir, é fora de dúvida que, em muitos casos, há incongruências e incompatibilidades que um exame mais profundo torna evidentes.

7. Ora, sendo as sociedades de economia mista pessoas jurídicas de direito privado, com atividades que não se confundem com a execução de serviço público, pois que em nada importa o fato de lhes subscrever o Estado a maioria das ações, não vejo como admitir-se a contagem daquele tempo de serviço privado, para efeitos na vida funcional, sem norma legal expressa que a autorize.

8. Não só essa referência despropositada macula a clareza desse texto legal. Outra impropriedade nêle se contém, sem que, por esse motivo, se possa pretender, também a contrario sensu, daí tirar efeitos jurídicos.

9. Assim é que veda, ainda, o dispositivo “a acumulação de tempo de serviço prestado funções”. Ou se admite também como inútil a expressão — “ou mais cargos ou funções”, isto é, mais de dois, ou se chegará à conclusão



de que há a possibilidade de exercício de mais de dois cargos ou funções públicas, por um só titular, embora sem direito à contagem cumulativa de tempo de serviço nesses cargos ou funções.

10. E' evidente que a conclusão terá de ser pela inutilidade da expressão, por isso que a acumulação de cargos ou funções públicas só pode atingir a dois, sendo um deles de magistério (Constituição Federal, arts. 96, n.º I, e 185).

11. Verifica-se, assim, ao meu parecer, que a redação do art. 81 do Estatuto dos Funcionários apresenta expressões inúteis que lhe dificultam a inteligência, ensejando confusões, que uma análise percutiente, todavia, pode eliminar.

12. Tratando-se, como na espécie, de tempo de serviço prestado a uma entidade de direito privado, a sua contagem, para repercussão na vida funcional de um servidor, só é admissível na existência de texto legal expresso nesse sentido. Sendo matéria de exceção, não há como se acolherem autorizações implícitas, mormente quando é evidente o defeito de redação do dispositivo que possibilitaria a inferência.

13. Não vejo, pois, como contar o tempo de que se trata para qualquer efeito na vida funcional do servidor.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1956.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

### *Comissão do Imposto Sindical e Comissão Técnica de Orientação Sindical. Natureza jurídica.*

#### PARECER

##### I

Indaga-se, neste processo, se a Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.) e a Comissão Técnica de Orientação Sindical (C.T.O.S.) são entidades de direito público ou de direito privado.

2. Sobre a natureza jurídica da primeira dessas entidades alguns juristas se manifestaram, não havendo, todavia, uma opinião uniforme.

3. Assim, para o Dr. ALFREDO E. DA ROCHA LEÃO, que exerceu as funções de Consultor Jurídico, Substituto, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, trata-se de entidade autárquica. Ratificaram esse ponto de vista o Ministro OSCAR SARAIVA e o Professor LINNEU DE ALBUQUERQUE MELLO, ambos igualmente quando no exercício das funções de Consultor Jurídico da mencionada Secretaria de Estado.

4. Em duas oportunidades, abordou o assunto o atual Consultor Geral da República. Na primeira delas (parecer de referência 1-Z, de 15 de fevereiro de 1956, *in* Diário Oficial de 29 subsequente, págs. 3.638 a 3.640), refutando aquela conceituação como autarquia, entendeu Sua Excelência tratar-se de entidade privada, *in verbis*:

"Ora, as finalidades da C.I.S. nunca foram reservadas à administração pública. São atribuições próprias dos sindicatos, ao serem estes criados durante o Estado Novo. Não se destacou, pois, da administração centralizada nenhum serviço para ser confiado à Comissão.

As atribuições da C.I.S. são, pois, em última análise, atribuições dos sindicatos, pessoas jurídicas de direito privado. A Comissão é, pois, simples delegada, por força de lei, dos sindicatos. Não é autarquia. E' simples Comissão.

O nosso direito ainda não encontrou denominação específica para batizar tais órgãos. Enquanto não a encontrar, consideremo-la simples comissão — Comissão do Imposto Sindical" (*Diário Oficial* citado, pág. 3.639).

5. Mais recentemente (parecer de referência 65-Z, de 28 de maio de 1956, *in* Diário Oficial de 12 de junho seguinte, págs. 11.557 e 11.558), conceituou Sua Excelência as duas entidades como órgãos públicos, reconsiderando, assim, o seu ponto de vista anterior.

##### II

6. A caracterização jurídica dessas entidades tornou-se uma questão tormentosa em nosso direito. fruto, talvez, da imprecisão técnico-jurídica de sua criação. Daí a dificuldade com que se depara quem lhes investiga a natureza, em busca da moldura jurídica em que devam ser enquadradas.

7. A C.I.S. foi instituída pelo Decreto-lei n.º 4.298, de 14 de maio de 1942 (artigo 10), com a finalidade de gerir e aplicar



o "Fundo Social Sindical", criado pelo mesmo decreto-lei, além de outros encargos estatuídos no art. 11. A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943) sobre ela dispõe, nos arts. 594 a 597, dando-lhe a constituição (art. 595), fixando-lhe a competência (artigo 596) e estatuinto o modo do custeio de seus serviços, proveniente do Fundo Social Sindical (art. 597).

8. A C.T.O.S. foi criada pelo Decreto-lei n.º 5.199, de 16 de janeiro de 1943, diretamente subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, com a seguinte finalidade (art. 1.º):

"a) promover o desenvolvimento do espírito sindical;

b) divulgar a orientação governamental relativa à vida sindical;

c) organizar cursos de preparação de trabalhadores para a administração sindical e de especialização e orientação dos atuais administradores;

d) prestar aos sindicatos toda a colaboração que fôr julgada necessária."

9. O citado Decreto-lei n.º 5.199, de 1943, dispõe, ainda, sobre a composição da C.T.O.S. (art. 2.º), o custeio de suas atividades (art. 3.º), e dá outras providências para o cumprimento de suas finalidades.

### III

10. Embora ligadas aos sindicatos, pessoas jurídicas de direito privado, através do respectivo impósto sindical, tanto uma como outra dessas entidades executam serviço público, entendido este no conceito tão lapidarmente resumido por DUGUIT ("Traité de Droit Constitutionnel", 2.ª edição, pág. 55):

"... c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, régle et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante."

11. Para a conceituação dessas atividades como serviço público, todavia, necessário se torna compreender o sistema de nossa legislação trabalhista, no que diz respeito à orientação sindical e ao acentuado intervencionismo estatal nas relações entre empre-

gados e empregadores. Não poderá descurar-se o intérprete do momento político em que tais órgãos foram criados, nem da orientação então seguida.

12. Dentro desse sistema, não há negar que as atribuições de que foram investidos esses órgãos se contêm no conceito de serviço público. Não se tratando de serviço público concedido, vale dizer, serviço de interesse geral outorgado a um particular, mediante determinadas condições, como se realizado fôra pela administração (GASCÓN Y MARIN, "Tratado de Derecho Administrativo", 12.ª ed., tomo I, pág. 367), é evidente que são entidades de direito público, o que, segundo me parece, é, já agora, matéria inteiramente pacífica.

13. A divergência se assinala e se faz sentir em proporções de vulto, quanto ao enquadramento desses órgãos no direito público, se na administração centralizada, direta, ou na descentralizada, indireta.

14. Na descentralização por serviço ou burocrática (autarquias), três são os elementos característicos principais, que de um modo geral, encontram repercussão, quer implícita, quer explicitamente, na *communis opinio*: a personalidade jurídica de direito público interno, o fim público, isto é, o exercício de atividades próprias do Estado, e a administração de um patrimônio próprio (BIELSA, "Derecho Administrativo", 4.ª ed., 1947, tomo II, págs. 14 e segs.; M. HAURIU, "Droit Administratif", 8.ª ed., 1914, págs. 342 e segs.; PAUL DUEZ, "Traité de Droit Administratif", 1952, pág. 159; A. DE LAUBADÈRE, "Traité Élémentaire de Droit Administratif", 1953, n.º 107, pág. 76 e 77; CINO VITTA, "Diritto Amministrativo", 3.ª ed., 1949, n.º 39, págs. 139 e segs.; TITO PRATES DA FONSECA, "Autarquias Administrativas", 1935, págs. 19 e segs.; ERYMÁ CARNEIRO, "As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Novo", 1941, pág. 69).

15. Se, de um modo geral, é possível identificar nesses órgãos a existência dos dois últimos requisitos, parece-me inquestionável, *data venia*, que não possuem eles personalidade jurídica.

16. Embora não chegue ao exagero de pretender que a personalidade jurídica só surge quando expressamente concedida por lei, como quer TITO PRATES DA FONSECA (*ob. cit.*, pág. 39), penso, com BIELSA (*ob. e vol. cit.*, pág. 29), que pode ela decorrer implicitamente da "natureza e extensão de atribuições" afetas à entidade.



Mas, é preciso, sem sombra de dúvida, que tais atividades, para serem exercidas, careçam, efetivamente, dessa atribuição de capacidade jurídica.

17. Não me parece, tanto no caso da C.I.S. como da C.T.O.S., que o cumprimento das atribuições conferidas a esses órgãos esteja a exigir essa personalidade. Suas atividades se acham intimamente entrosadas com as próprias funções inerentes ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, do qual diretamente dependem, em laço de subordinação, que não se confunde com a tutela ou controle que sobre as autarquias exerce o poder central.

18. A circunstância de serem custeados os serviços desses órgãos por uma percentagem auferida sobre o recolhimento de determinado imposto, dando-lhes, assim, um patrimônio próprio, não é suficiente, segundo entendo, para conceituá-los como autarquia. Falta-lhes a personalidade jurídica, que nem mesmo implicitamente se poderia vislumbrar, dado que seria incompatível com a acentuada subordinação dessas Comissões ao Ministério do Trabalho. Com efeito, no caso da C.I.S., tem ela sede naquela Secretaria de Estado e funciona sob a presidência do respectivo Ministro. Ora, se se tratasse de autarquia, como conciliar a posição, concomitante, de Ministro de Estado com a de dirigente de entidade autárquica? Quanto à C.T.O.S., a própria lei que a criou (Decreto-lei n.º 5.199, de 1943) determina, claramente, que está ela “diretamente subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio”. Assim, essa subordinação direta, como é óbvio, é incompatível com a personalidade jurídica inerente às autarquias.

19. Também não se trata de órgãos de deliberação coletiva, no sentido corrente, adotado em nosso direito. Embora deliberem os seus membros, como órgãos colegiados que são essas Comissões, e percebam gratificação de presença, suas funções alcançam atividades executivas, ultrapassando, assim, simples atribuições deliberativas.

20. Estou em que a espécie envolve meros órgãos da administração direta, pertencentes ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com finalidades especiais, definidas em lei, para enquadrá-los na política sindical adotada em nossa legislação trabalhista.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 1956.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Aposentadoria. Vantagem do disposto no art. 180, alínea b, do Estatuto dos Funcionários. Cargo de chefia que veio a transformar-se em função gratificada. E' lícito adicionar-se o tempo de serviço prestado no primeiro para a concessão do benefício previsto na quele dispositivo.*

## PARECER

### I

Funcionária do Ministério da Justiça e Negócios Interiores exerceu durante mais de dez anos ininterruptos função de chefia, sendo parte não gratificada (de 27 de setembro de 1938 a 31 de outubro de 1944) e parte com a gratificação correspondente (de 1 de novembro de 1944 a 16 de julho de 1951).

2. Contando mais de trinta e cinco anos de serviço público, deseja aposentar-se com as vantagens do art. 180, alínea b, do Estatuto dos Funcionários.

3. A controvérsia se situa no período de chefia não gratificada indagando-se se pode ser adicionada ao em que passou o encargo a ser gratificado, para os efeitos do disposto na citada alínea b do art. 180 do diploma básico dos servidores civis.

4. A D.P. deste Departamento se manifesta favoravelmente ao pedido, embora reconheça a existência de pronunciamento em sentido contrário do então Consultor Geral da República, de que transcreve alguns trechos, concluindo, assim, por solicitar meu parecer a respeito, “a fim de ser examinada a possibilidade de submeter-se o assunto à audiência do atual Consultor Geral da República, visando a modificar o entendimento anterior”.

### II

5. O dispositivo legal interpretando (artigo 180, alínea b) exige o exercício, consecutivo ou não, por período de dez anos, em *função gratificada*. Não se refere a função de chefia, o que tornaria, assim, mais elástica a sua interpretação.

6. Adstrito à exegese literal do texto, dificilmente poderia o intérprete chegar a conclusão diversa, pois que função grati-



ficada tem conceituação própria e exige uma retribuição pecuniária acessória do vencimento ou salário do cargo público ou da função de mensalista.

7. Mas não é este o melhor método interpretativo. A moderna escola de hermenêutica preconiza o teleológico, em que cabe ao intérprete perquirir da finalidade da lei, desprezando, quando com ela evidentemente se choque, o sentido literal do texto. E' a regra que se contém no art. 5.º da nossa Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942):

"Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum."

8. E' fora de dúvida que a *mens legis* se dirige no sentido de premiar o servidor que, contando mais de trinta e cinco anos de serviço, tenha exercido, por período igual ou superior a dez anos, atividade de chefia. Refere-se, entretanto, a função gratificada porque esta é a forma de retribuição de encargos dessa natureza. Não atentou para o caso especial ora em exame que, todavia, a despeito de não expressamente referido, está implicitamente abrangido no comando.

9. Como consta do processo, a requerente exerceu, ininterruptamente, por cerca de 13 anos, a mesma função de chefia, que só veio a ser retribuída pecuniariamente a partir de 1 de novembro de 1944 — quando houve alteração de denominação, mas não de atribuições — percebendo ela essa gratificação até 16 de julho de 1951, por quase sete anos.

10. Como considerar fora da incidência do dispositivo a situação da suplicante, se maiores razões tem ela para o favor legal?

11. De fato, se, pelo exercício, mediante retribuição especial (gratificação de função), faz jus o servidor ao benefício de que se trata, por que não o faria, com maior fundamento, se o exercício tivesse alcançado período não remunerado, uma vez que, na vigência da norma concessiva da vantagem, a mesma função é paga através de gratificação prevista em dispositivo expresso? Seria, assim, reforçado o espírito que presidiu a conferência do benefício, compensando-se, de certo modo, na inatividade, o prejuízo então sofrido pelo funcionário com o exercício de encargo sem a devida remuneração.

12. Concorro, pois, com as considerações da D.P., que me parecem dentro do espírito da norma legal em exame.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1956.

— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Tempo de serviço gratuito.  
Comprovação. Documentos necessários. Apreciação em cada caso concreto.*

## FAREZER

### I

A hipótese é de contagem de tempo de serviço gratuito, prestado anteriormente à vigência do Estatuto dos Funcionários de 1939 (Decreto-lei n.º 1.173, de 28 de outubro de 1939).

2. Sobre o assunto, já me manifestei em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 9.047-55, publicação no *Diário Oficial* de 23 de abril de 1956), envolvendo a consulta, apenas, a indagação sobre o modo como comprovar esse tempo de serviço.

3. No caso concreto, apresenta o requerente atestado, firmado em 1946 pelo Diretor do Instituto Nacional de Puericultura, onde se declara que o interessado "exerceu as funções de médico estagiário gratuito, de 1937 a 1938, e como chefe substituto do Posto de Puericultura, situado à rua Farma de Amoedo n.º 66, sob a chefia do Dr. WALDYR DE ABREU E SILVA, de dezembro de 1938 a agosto de 1939", esclarecendo-se, no verso, que o período abrange de 1 de janeiro de 1937 a 31 de agosto de 1939 (fls. 3 e 3v.).

4. A dúvida surgiu de não conter o documento a discriminação de frequência, pois que só especifica o início e o término do período de prestação de serviço.

5. A D.P. deste Departamento, opinando sobre a matéria, entende que, no caso de tempo de serviço gratuito, não é de "exigir-se certidão pormenorizada", já que "não havia obrigatoriedade de registro de frequência".

### II

6. Parece-me, de logo, deve afastar-se de cogitação, na espécie, o tempo de serviço



prestado na qualidade de médico estagiário. Esse serviço sempre foi e continua a ser gratuito, por isso que se trata de verdadeiro aprendizado, como que uma extensão do curso universitário, quando o profissional começa a dar os seus primeiros passos na vida prática, ou quando, de qualquer forma, se inscreve em curso prático de aperfeiçoamento. Não se estendem, assim, a essa atividade as considerações que tive a oportunidade de tecer, ao ensejo do exame do processo acima referido.

7. Restaria, por conseguinte, o tempo de serviço como chefe substituto do Posto de Puericultura, a que faz referência o documento de fls. 3.

8. Devo esclarecer que, na comprovação da contagem de tempo de serviço gratuito, todas as cautelas serão poucas, dadas as deficiências naturais de elementos probatórios dos serviços prestados naquelas condições, não havendo, assim, como salienta a D.P. deste Departamento, documentos seguros que atestem, eficientemente, o verdadeiro lapso de tempo empregado nessas atividades.

9. No caso de que se trata, faz-se mister comprovar a previsão em regulamento ou regimento da função exercida gratuitamente, bem como necessário se torna que a investidura tenha sido precedida de nomeação ou designação. Tanto um como outro dos requisitos aqui enumerados satisfazia o interessado no processo invocado como precedente.

10. A precariedade do documento de folhas 3 é manifesta. Não apresenta, ao meu parecer, condições que comprovem o tempo de serviço alegado, além de não ter sido exibida a prova dos dois requisitos apontados no item anterior, fundamentais para a consideração do tempo de serviço em exame.

11. Só após a prova dêsses dois requisitos é que se estaria em condições de ajuizar da documentação necessária para comprovar a prestação dêsse tempo de serviço, documentação essa dependente do teor das provas produzidas, em função das pessoas que delas participaram.

12. Não é possível, em casos como o de que se trata, por motivos óbvios, fixar, antecipadamente, quais os documentos necessários à comprovação do alegado. Estes terão de ser apreciados em cada caso concreto, devendo a administração agir com todas as cautelas, embora não deva encas-telar-se em critérios que impossibilitem qualquer comprovação.

13. Na espécie, para poder computar o tempo de chefe substituto do Posto de Puericultura mencionado no documento de fls. 3, pois que o de estagiário em nenhuma hipótese pode ser considerado, deverá o interessado:

a) comprovar que essa função era exercida gratuitamente, de acordo com previsão regimental ou regulamentar;

b) exhibir o ato de nomeação ou designação, praticado pela autoridade competente;

c) satisfeitas essas duas exigências fundamentais, apresentar declaração, com firma reconhecida, dos seus chefes imediatos, atestando que exerceu aquelas atividades, durante o período correspondente, sem faltas ou licenças.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1956.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

## Comissão de Acumulação de Cargos

PARECER N.º 3.065-55

*Funcionário não pode exercer as funções de membros de mais de um órgão de deliberação coletiva, desde que dêles não seja membro nato.*

### PARECER

Versa o presente processo sobre a declaração apresentada por FRANCISCO DE PAULA WATSON, ocupante do cargo de Contador do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que vem desempenhando, ainda, as funções de membro dos seguintes órgãos de deliberação coletiva;

I) Comissão de Desenvolvimento Industrial do Ministério da Fazenda, como representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

II) Junta de Contrôlo da Fundação da Casa Popular, também como representante do citado Ministério;

III) Conselho Consultivo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

2. A situação em que se encontra o interessado se rege pelo disposto no art. 190 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. *in verbis*:

“O funcionário não poderá exercer mais de uma função gratificada nem partilhar de mais de um órgão de deliberação coletiva”.

3. Conforme demonstrou a Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em seu parecer de fls. 2-3 não há dúvida de que se trata de órgãos de deliberação coletiva, nos dois primeiros dos quais o declarante, embora represente o Mi-

nistério, não é membro nato. Semelhante circunstância afasta a hipótese de aplicação dos §§ 1.º e 2.º do art. 11 do Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1954 (Regulamento de Acumulação), que disciplina os casos de ser o funcionário membro nato de um ou mais órgãos colegiados.

4. Dos três órgãos de que o interessado participa, apenas o Conselho Consultivo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários é remunerado, e sobre ele o declarante exerce a sua faculdade de opção.

5. Em consequência da impossibilidade legal de ser mantido como membro de mais de um órgão de deliberação coletiva, somos por que deva ser providenciada a dispensa do funcionário em apêço das funções de representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na Comissão do Desenvolvimento Industrial, e na Junta de Contrôlo da Fundação da Casa Popular.

C. A. C., em 7 de agosto de 1956. — JOSÉ MEDEIROS, Relator. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto nos termos do § 3.º do art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C. A. C., em 17 de agosto de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, Presidente em exercício.

Aprovado. Em 21-8-56. — GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor Geral.

(Publicado no *Diário Oficial* de 28-8-56 — Seção I — pág. 16.316).



## Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 13.508

— SÃO PAULO

*Não é o Tribunal de Recursos competente para decidir das apelações em causas movidas contra autarquias federais, desde que não seja a União autora, só, aceitante ou aponente.*

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrente: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

Recorrido: JOSÉ VERGARA FILHO e outros.

## ACÓRDÃO

Acordam em 1.<sup>a</sup> Turma, por maioria de votos, no presente recurso extraordinário em que é recorrente o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e recorrido JOSÉ VERGARA FILHO e outros repelir a preliminar e não conhecer do mérito, na conformidade das notas taquigráficas.

Rio, 27 de novembro de 1952. — BARROS BARRETO, Presidente. — MARIO GUIMARÃES, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Os recorridos, proprietários de cutter-motor "Apolo I", adquirido da Navegação Apolo Limitada, por escritura de 5 de julho de 1940, e matriculado na Capitania dos Portos do Estado de São Paulo, propuseram contra o recorrente, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, perante o Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional no Estado de São Paulo, uma ação declaratória, a fim de que fôsse reconhecido não terem obrigação de pagar as contribuições determinadas pelo Decreto n.º 22.872 de 29 de junho de 1933, e que deixaram de ser entregues pela expropriária da embarcação, não podendo, assim, o recorrente recusar-lhe certidão negativa para possibilitar a revenda do barco.

Obtiveram ganho de causa, entendendo o juiz que somente com o Decreto-lei número 6.272, de 14-2-1944, é que os débitos das ditas contribuições no caso de compra e venda de embarcações em geral, passariam ao comprador, não sendo de aplicar-se na espécie o artigo 470 do Código Comercial.

O recorrente interpôs apelação para o Tribunal de Justiça de São Paulo, mas este confirmou a sentença.

Daí, o presente recurso extraordinário, com pretendido fundamento na letra a do atinente preceito constitucional, alegando-se violação do citado artigo 470.

Foi o recurso arrazoado e contrarrazoado, a fls. 146 oficiou o Dr. Procurador Geral da República, que, suscitando a preliminar de incompetência do Tribunal *a quo*, pois, a apelação cêvia ter sido dirigida ao Tribunal Federal de Recursos, opina pelo conhecimento e provimento do recurso.

E' o relatório.

## VOTO PRELIMINAR

Dou pela preliminar devantada pelo Doutor Procurador Geral da República.

O recorrente é uma autarquia gravitando na órbita da União Federal, subordinada ao Ministério do Trabalho, ex-vi do artigo 1.º do Decreto n.º 22.872, de 29-6-1932. Há interesse da União na administração financeira das autarquias por ela criadas.

Nem de outro modo se explicaria que em todos os feitos em que são interessadas, tivessem de intervir os procuradores da República na forma da lei. Tratando-se de competência *ratione materiae*, é improrrogável a jurisdição, e, assim, conheço e dou provimento ao recurso, reconhecendo a violação do artigo 104, II, da Constituição, para determinar que, cassado o acórdão recorrido, seja a apelação julgada pelo Tribunal Federal de Recursos.



Se assim não entender a Turma passarei a meu voto no mérito.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — Senhor Presidente, se não me falha a memória, poucos dias faz decidimos caso semelhante, e, *data venia* do Sr. Ministro Relator, meu voto foi contrário ao de S. Ex.<sup>a</sup> sustentando que competiria ao Tribunal local funcionar em segunda instância, por que a União não era interessada. Não acolho, pois, esta preliminar e não conheço do recurso.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI — Sr. Presidente neste caso, por uma razão ainda maior, sou forçado a divergir do eminente Sr. Ministro Relator. E' que a matéria não foi ventilada na Justiça local. O Dr. Procurador Geral foi quem levantou a preliminar. Se se tratasse de competência *ratione materiae*, ainda seria possível concordar com S. Ex.<sup>a</sup>; mas não é assim; trata-se de competência *ratione personae*, decorrente da presença no pleito de *determinada pessoa* de direito Público e assim, *data venia* não acolho a preliminar e não conheço do recurso.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Senhor Presidente, acolho a preliminar, ficando vencido com o Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Presidente) — Acompanho os votos dos Srs. Ministros MÁRIO GUIMARÃES e LUÍS GALLOTTI.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deixaram de conhecer do recurso, contra os votos dos Srs. Ministros NELSON HUNGRIA e RIBEIRO DA COSTA, que conheciam e davam provimento.

— ANTÔNIO SAVIO DE PAULA, no impedimento ocasional do Sr. Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 5-11-56, páginas ns. 2.023-24 — apenso ao n.º 254).

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 18.691 — DISTRITO FEDERAL

*O autor não tem direito a ser classificado como Oficial Administrativo, padrão K.*

Relator: O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES.

Recorrente: MANOEL DE MIRANDA ROSA.

Recorrida: Prefeitura do Distrito Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 18.691, do Distrito Federal em que é recorrente MANOEL DE MIRANDA ROSA, sendo recorrida a Prefeitura do Distrito Federal, acordam em Segunda Turma os Ministros do Supremo Tribunal Federal não conhecer do recurso, em conformidade com as notas juntas.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1953.  
— OROSIMBO NONATO, Presidente. — HAHNEMANN GUIMARÃES, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES (Relator) — MANOEL DE MIRANDA ROSA propôs contra a Prefeitura do Distrito Federal ação para que lhe fôsse reconhecido o direito à classificação como Oficial Administrativo, classe 74, hoje padrão K, desde 1.º de janeiro de 1940, nos termos do Decreto-lei número 1.944, de 30 de dezembro de 1939, e do Decreto n.º 9.071, de 10 de dezembro de 1947.

A ação foi rejeitada por sentença do Juiz em exercício da 1.ª Vara da Fazenda Pública, Doutor ALCINO PINTO FALCÃO (fls. 62), que considerou o autor readmitido em cargo, extinto pelo art. 128, parágrafo único, do Decreto n.º 3.816, de 23 de março de 1932, e, assim, entendeu que não podia aproveitar-se da reestruturação feita pelo Decreto-lei n.º 1.944, que não cuidou de funcionários aditos sem exercício, nem podia o autor ser contemplado pelo Decreto n.º 9.071.

A sentença foi mantida pelos juizes da 7.ª Câmara do Tribunal de Justiça, em acórdão de 24 de janeiro de 1950 (fls. 83), que o autor impugnou, fundado no art. 101, III, a, da Constituição, por se haverem contrariado



as disposições do art. 75, do Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939, e do art. 5.º, do Decreto-lei n.º 1.944 (fô-lhas 86).

As razões do recorrente (fls. 89) foram contrariadas a fls. 93.

A Procuradoria Geral opinou que falta cabimento ao recurso (fls. 99).

#### VOTO

O caso apreciado pelo acórdão de fls. 83 não é de reintegração, para que se desse ocasião à pretendida ofensa da norma estabelecida no art. 75 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

O citado Decreto-lei n.º 1.944 dispôs, no art. 5.º, que os funcionários adidos sem exercício passavam a ser considerados como funcionários em disponibilidade e relacionados juntamente com êles.

Esta disposição não foi desprezada na decisão, que negou tivesse o recorrente direito a ser classificado Oficial Administrativo, padrão K, nos termos dos citados Decreto-lei n.º 1.944 e Decreto n.º 9.071.

Sendo infundado o recurso, dêle não co-nheço.

#### VOTO

O Sr. Ministro ROCHA LAGOA — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, conheço do recurso e lhe nego provimento.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Contra o voto do Senhor Ministro ROCHA LAGOA, não conheceram do recurso.*

Deixou de comparecer o Exmo. Senhor Ministro EDGARD COSTA, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Senhor Ministro AFRÂNIO COSTA — OTACÍLIO CUNHA, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 26-11-56 — pág. 2.231 — apenso ao n.º 271).

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 21.621 D. FEDERAL

*Funcionário público — Irregularidades na concessão dos favores da Lei 200, de 1947; não satisfeitas as condições previstas no art. 1.º, § 2.º — Provimento do recurso, para cassar a segurança.*

Relator: O Sr. Ministro BARROS BARRETO.

Recorrente: União Federal.

Recorrido: OSCAR MEDEIROS JÚNIOR.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 21.621, sendo recorrentes a União Federal e recorrido OSCAR MEDEIROS JÚNIOR:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso, unânimemente, e dar-lhe provimento, por maioria de votos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilografadas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 30 de abril de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente e Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO — Concedendo a segurança requerida por OSCAR MEDEIROS JÚNIOR, contra o Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda e o Diretor Geral da Fazenda Nacional, a fim de ser classificado no padrão 23, a partir da vigência da Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, e Tabela anexa — o dr. Juiz da 4.ª Vara da Fazenda Pública proferiu sentença de fls. 65. Houve recurso, a que negou provimento o ilustre Tribunal Federal de Recursos, contra os votos dos senhores Ministros CUNHA MELO e ALFREDO BERNARDES, nos termos do acórdão a fls. 112, com esta ementa:

“Funcionário que obteve judicialmente os benefícios da Lei 200 não pode ser classificado em padrão numérico inferior ao 23 da Tabela anexa à mencionada lei”.

Recorreu extraordinariamente a União Federal, pela petição de fls. 113, apoiada na Carta Constitucional de 1946, art. 101, número III, letra A, por isso que afrontados

os artigos 18 da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, e 1.º, § 2.º, da citada Lei 200 de 1947.

O recurso teve processo regular, subindo ao Supremo Tribunal Federal, no prazo legal.

A douta Procuradoria Geral da República oficiou a fls. 137:

“O recurso foi manifestado com fundamento na letra a do art. 101, n.º III da Constituição Federal, como se lê a fls. 113 e versa dois pontos como salientou o ilustre dr. Sub-Procurador Geral da República, à fls. 123:

a) a decadência, em que incorreu o Recorrido, do direito de requerer mandado de segurança a propósito do assunto cogitado nestes autos, e

b) impossibilidade de inclusão da hipótese nos benefícios concedidos pela Lei número 200, de 30-12-47.

As bem deduzidas razões de fls. 123-125 e dos doutos dos eminentes Ministros CUNHA MELO e ALFREDO BERNARDES (fólias 106 e 109-110) esclarecem o caso de maneira a dispensar qualquer acréscimo.

Realmente, visando o pedido inicial alterar a apostila feita em 28-12-1950 no título de nomeação do Recorrido, foi *evidentemente* ajuizado a destempo em 28-5-1951 (fl. 2), pois já havia excedido de muito o prazo legal de 120 dias para a impetração da segurança.

Se assim, porém, não entender a Egrégia Turma, certo há de convir que o Recorrente não tinha direito à apostila pretendida, por isso que não servira em Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados até o ano de 1936, nem exercia o cargo de oficial administrativo ao tempo da promulgação da Lei n.º 200, de 30-12-47, condições essas indispensáveis para poder gozar dos benefícios concedidos por aquela lei.

A vista, pois, o exposto, somos pelo conhecimento e provimento do recurso.

Distrito Federal, 6 de abril de 1953. —  
PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador  
Geral da República.

E' o relatório.

#### VOTO

O pedido de mandado de segurança, que o acórdão do Tribunal Federal de Recursos, confirmatório da sentença, houve por bem deferir, visou alterar a apostila feita pela autoridade administrativa em 28 de dezembro de 1950, no título de nomeação do ora recorrido assegurando-lhe a classe 18 e, não, 23, da carreira de oficial administrativo do quadro suplementar do Ministério da Fazenda (fls. 10v.).

Acontece, porém, que, entre aquela data e o ajuizamento da segurança, a 28 de maio de 1951, decorreu prazo superior ao de 120 dias, fixação no art. 331 do Código de Processo Civil e repetido no art. 18 da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951.

Daí, a decadência do direito do impetrante.

E se ainda não entendesse afigura-se-me que inexistia direito líquido, certo e incontestável a ser amparado pelo art. 141, § 24, da Constituição Federal.

Dito funcionário não podia ser beneficiado pela Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, eis que, não tendo servido em qualquer Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, nos Estados, até 1936, nem exercendo o cargo de oficial administrativo ao tempo da promulgação desse mesmo diploma, deixara de satisfazer as condições, ali previstas, no art. 1.º, § 2.º.

Inferre-se do exposto, a violação dos textos legais invocados.

Conheço, pois, do recurso, e dou-lhe provimento, para cassar a segurança concedida, de acôrdo com os doutos votos vencidos, no julgamento perante o Colendo Tribunal a quo.

(Publicado no Diário da Justiça de 3-12-50, página 2.295 — apenso ao n.º 277).



## *Tribunal Federal de Recursos*

APELAÇÃO CÍVEL N.º 6.159 —  
DISTRITO FEDERAL

*Serventuário da Justiça; sua inclusão  
entre os funcionários públicos "latu sensu";  
procedência da ação.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ.

Recorrente: Dr. Juiz da Terceira Vara da Fazenda Pública. "ex-officio".

Apelante: União Federal.

Apelados: JANOT SILVÉRIO DE SOUZA e outros.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 6.159, do Distrito Federal, em que são recorrentes o Juiz da Terceira Vara da Fazenda Pública, *ex-officio* e a União Federal e recorridos JANOT SILVÉRIO DE SOUZA e outros;

Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, em conhecer dos que foram interpostos, mas para o fim de lhe negar provimento, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 29 de dezembro de 1954. — ALFREDO BERNARDES, Presidente. — ELMANO CRUZ, Relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (Relator) — O Juiz CÂNDIDO DE SAMPAIO LACERDA, proferiu decisão nos autos da ação declaratória intentada por JANOT SILVÉRIO DE SOUZA e outros, fazendo-o nos termos seguintes: (ler fls. 384).

Apelou a União (fls. 390), e processado o recurso voluntário, ao lado do *ex-officio* interposto pelo Juiz, neste Tribunal a Subprocuradoria Geral da República exarou nos autos o seguinte parecer: (ler fls. 400).

Corrija-se a numeração dos autos, depois de fls. 399 vem fls. 400 e não 340 como está.

E' o relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (Relator) — Nego provimento ao recurso. Entendo que, no conceito genérico de funcionário público, se insere a classificação especial de serventuário de justiça. Aliás, a Primeira Turma em acórdão unânime, confirmou sentença proferida pelo Juiz de primeira instância na ação proposta por HELENO PEREIRA NUNES em que se postulava idêntica declaração. Não vejo em que tratar diferentemente, no que toca à conceituação de funcionário público, os serventuários de justiça. São nomeados por ato governamental, recebem, alguns, pelos cofres públicos; outros, em identidade de condições, recebem parte em vencimentos e parte em custas e outros ainda recebem apenas custas ou equivalente, diretamente daqueles que se servem dos serviços judiciários. Nas próprias varas da Fazenda Pública a situação era anômala. Havia escrivães que recebiam vencimentos. Com a morte do Dr. HOMERO BARBOSA, cessou a situação. Era êle o último escrivão federal que recebia dos cofres públicos. Todos êles, para os efeitos administrativos e penais são funcionários públicos.

Nego provimento ao recurso, mantendo a sentença que declarou que os oficiais de justiça, pôsto que serventários da Justiça, são funcionários públicos.

### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Admito o ponto de vista em que se coloca a sentença, mas com a declaração de que não são funcionários públicos; equiparam-se, para determinados fins, a funcionários públicos. O capítulo "Do funcionário Público" é assim como se dissesse "Do funcionalismo público" abrangendo o funcionário própria-

mente dito, o extranumerário e, as vezes alguns daqueles que prestam serviços de caráter especial. Paulatinamente, situações como as focalizadas foram sendo equiparadas. De um ponto de vista de crítica pessoal, considerando tal situação como um erro; mas, que se trata de uma tendência a equiparação, não há dúvida alguma, salvo peculiaridades.

Confirmo a concepção da sentença.

#### DECISÃO

(Julgamento da Segunda Turma em 29 de dezembro de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento aos recursos, e unanimidade. O Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES votou de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 27-11-56 — apenso ao n.º 272).

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 6.139 — DISTRITO FEDERAL

*Advogados da Estrada de Ferro Central do Brasil — Remuneração devida aos que desempenham funções próprias de assistentes jurídicos (Leis ns. 488, 1.163 e 1.339, de 1948, 1950 e 1951, respectivamente).*

Recorrente: Dr. Juiz da 2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública *ex-officio*.

Apelante: Estrada de Ferro Central do Brasil.

Apelados: WALDYR PEREIRA VILLAÇA e outros.

Relator: Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 6.139, do Distrito Federal, apelante *ex-officio* o juiz da Fazenda Pública, apelante voluntária a Estrada de Ferro Central do Brasil, apelados WALDYR PEREIRA VILLAÇA e outros, etc.

Acorda a Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por decisão unânime, negar provimento às apelações, na forma e pelos fundamentos do relatório e votos que precedem.

Custas *ex-lege*.

Rio, 28 de janeiro de 1955. — AFRANIO ANTÔNIO COSTA, Presidente. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro — DJALMA DA CUNHA MELLO — A decisão apelada consta de fls. 154 até 158 dos autos. Sua redação é a seguinte: (ler na íntegra).

A Estrada de Ferro Central do Brasil apelou. Nas razões de apelação de fls. 61 até 163, diz: (lê).

Os autores apelados ofereceram as contra-razões de fls. 165 até 170: (lê).

Subindo os autos, dêles se deu vista à Subprocuradoria Geral da República, que opinou pelo provimento, nos termos sustentados pela Estrada de Ferro Central do Brasil.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro DJALMA CUNHA MELLO — Nego provimento. Provado está, de modo inequívoco, que além de advogados da ré, desempenham os autores, nos processos administrativos de interesse da mesma, funções típicas, próprias, de assistentes jurídicos. Compete-lhes, no serviço da ré, estudar, nos ditos processos toda a matéria jurídica emitindo parecer a respeito, atribuição definida na Lei n.º 1.339, de 1951, como imanente ao cargo de assistente jurídico. E ocorre que são extranumerários-mensalistas. (vide Lei n.º 1.163, de 1950), embora já protegidos, creio que todos, (isso não está em debate no momento), pelo artigo 24 das disposições transitórias da Constituição. A Lei n.º 488, de 1948, art. 18, já lhes havia melhorado os salários. Veio depois a 1.339, já citada, com um novo aumento. Pouco importa que atuem por igual no fóro, que patrocinam a ré nas ações em que a mesma aparece como autora, ré, assistente ou interessada. Isso não os pode prejudicar. O papel, até mais importante, não pode ser realçado para detrimento dos autores. O mal não está evidentemente em pagar a um advogado da ré e assistente jurídico da mesma oito mil e quatrocentos cruzeiros mensais. Pagar menos é aliviar o advogado,



o assistente. O mal está no número excessivo de advogados que a ferrovia possui, fruto da política de compadrio de nossos dias e das administrações felizes. Mas é possível que êsses maus dias passem e que o nosso processo social de adaptação retorne a seu curso, tome a trilha natural. Não percamos a esperança.

#### DECISÃO

(Julgamento da Primeira Turma em 28 de janeiro de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento à unanimidade. Os Srs. Ministros AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA e SAMPAIO COSTA votaram de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 27-11-56 — pág. 2.251 — apenso ao n.º 272).

## Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 38-56

*Incompetência da Justiça do Trabalho para dirimir os litígios entre o Lóide Brasileiro e seus empregados. Conflito de Jurisdição. Matéria a que se circunscreve, ressalvada a competência originária do Colendo Supremo Tribunal.*

Vistos e relatados êstes autos, em que são partes, como Recorrente, CÉSAR ANÍBAL PEREIRA e, como Recorrido, Lóide Brasileiro — Patrimônio Nacional:

Reclamação ajuizada em 1 de fevereiro de 1954 por funcionário do Lóide Brasileiro, perante o Dr. Juiz da Comarca de Itajaí. Êste se declarou incompetente *ratione loci*, acolhendo a exceção oposta, e competente a Junta de Conciliação e Julgamento de Florianópolis (fls. 89).

O Juiz Presidente da M. M. Junta (fô-lhas 97-98) proferiu decisão julgando incompetente *ratione materiae* a Justiça do Trabalho para julgar a reclamação, determinando a remessa dos autos ao Juízo dos Feitos da Fazenda daquela Capital. Anulada a decisão, por incompetência do Juiz Presidente da Junta e mandada proferir outra pela respectiva Junta (fls. 153-154), esta (fô-lhas 195-196) julgou-se incompetente *ratione loci* e competente o Juízo de Itajaí, concluindo por suscitar conflito negativo de jurisdição que o Tribunal da Quarta Região decidiu dando pela incompetência desta jurisdição específica para dirimir o litígio e competente o Juízo dos Feitos da Fazenda de Florianópolis, por êstes fundamentos:

“Como se verifica do processado, a entidade demandada é uma autarquia federal e industrial, com leis próprias que assegura a seus servidores vantagens análogas às dos funcionários públicos. Aliás, as razões de contestação à lide, constantes de fls. 74-76, de logo, fixaram a situação especial do reclamado, levantando a incompetência desta

Justiça especializada, para conhecer da demanda. No entanto, as respeitáveis instâncias “a quo” — o M. M. Juiz de Direito de Itajaí e a D. D. Junta de Florianópolis — deixaram de se pronunciar sobre a incompetência de fôro levantada, considerando, apenas, a competência trabalhista, sob o aspecto do lugar. Por êsse motivo, foi suscitado o presente conflito negativo de jurisdição. Cabe, portanto, nesta oportunidade, a apreciação da prejudicial referente à incompetência do fôro trabalhista para apreciar a contenda. Com efeito, o Lóide Brasileiro — Patrimônio Nacional, é pessoa jurídica de direito público interno, consoante estabelece a Lei n.º 420, de 10-4-37, com natureza de autarquia federal industrial, na conformidade do Decreto-lei n.º 9.339, de 10-6-46. Além disso, seus servidores possuem regime próprio de proteção ao trabalho, que lhes assegura vantagens análogas às dos funcionários públicos. Por tais motivos, ressalta a manifesta incompetência desta Justiça especializada, para apreciar a demanda, devendo, assim, os autos serem remetidos ao Juízo da Fazenda Pública de Florianópolis, para os devidos fins. Ante o exposto.

Acordam, por unanimidade de votos, os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da 4.ª Região:

Preliminarmente, em declarar a incompetência desta Justiça do Trabalho para conhecer da demanda e determinar a remessa dos autos ao Juízo da Fazenda Pública de Florianópolis, competente, no caso, para decidir, por ser o reclamado uma autarquia federal”.

Recorre ordinariamente o reclamante com base no art. 895, alínea b da Consolidação (fls. 24). Nas razões, fls. 222, pede que, a ser considerado o apêlo de revista como o cabível na espécie, o mesmo estará fundado nas alíneas a e b do permissivo legal, conforme demonstra. Admitido como de revista (fls. 226), o recorrido contra-arrazoou, arguindo o não cabimento de recurso em conflito de jurisdição. A Procuradoria Geral opina pelo conhecimento do recurso como de



revista e seu provimento, para ser considerado competente o Dr. Juiz de Direito da Comarca de Itajaí.

E' o relatório.

#### VOTO

*Preliminar de conhecimento* — A decisão constante do acórdão recorrido é terminativa do feito na Justiça do Trabalho, sendo cabível o recurso (art. 799, § 2.º da Consolidação). E o Tribunal *a quo* decidiu em processo que entendeu de sua competência originária (art. 895, alínea *b*, da C.L.T.) considerando a hipótese como do art. 808, alínea *a*, da Consolidação.

Conheço do recurso como ordinário.

Da decisão de fls. 86 a 89, do Dr. Juiz de Direito, se verifica que o mesmo considerou competente a Justiça do Trabalho para dirigir o presente litígio (fls. 87, III). Mas, logo a seguir, no item IV, fls. 88, entendeu que o feito deveria correr no fóro privilegiado da União, nos termos do art. 201 da Constituição, e, conseqüentemente, no Juízo da Capital do Estado. E concluiu, estranhamente, julgando competente a Junta de Conciliação e Julgamento de Florianópolis.

Aquela Junta, (fls. 195-196), apreciou a questão da competência da Justiça do Trabalho e decidiu pela competência, e considerando que a reclamação deveria ser processada em Itajaí, de acordo com o art. 651 da Consolidação. Concluiu suscitando o conflito negativo de jurisdição (fôlhas 196).

E' indubitável que o Dr. Juiz de Comarca considerou competente a Justiça do Trabalho, embora entendendo ao mesmo tempo, que a causa devia correr no fóro privativo da União. Por outro lado, é certo que a Junta deu pela competência da Justiça do Trabalho e concluiu pela competência do Dr. Juiz de Itajaí, *ratione loci*.

Labora, portanto, em equívoco o acórdão recorrido ao afirmar que os Juizes em conflito não se pronunciaram sobre a incompetência de fóro, levantada. Isso observado, passamos a apreciar a questão essencial e a decidí-la.

Ilógica e erradamente, ou não, o M.M. Juiz de Direito de Itajaí concluiu sua sentença, no julgamento da exceção, considerando competente a Junta de Florianópolis. A seu turno, aquela Junta, considerando competente a Justiça do Trabalho, deu pela competência, *ratione loci*, do Dr. Juiz de Itajaí.

Resultou, assim, o conflito sobre a competência *ratione loci*. Ao Tribunal Regional cabia decidí-lo, determinando a remessa do feito a um daqueles dois juizes trabalhistas que fôsse considerado competente, nos termos do art. 651 da Consolidação. Não podia julgar desde logo, em conflito de jurisdição, da competência do Juízo privativo dos Feitos com exclusão da justiça trabalhista. E' matéria da competência originária do Colendo Supremo Tribunal, ex-vi do art. 101, inciso I, alínea *f*, da Constituição, e do art. 808, alínea *d*, da Consolidação.

Assim, cassado o acórdão recorrido, deverá o ilustre Tribunal Regional proferir novo julgamento, decidindo sobre a competência *ratione loci* dos juizes em conflito. Remetidos os autos ao que fôr considerado competente, deverá o mesmo julgar a exceção de incompetência do fóro trabalhista, oposta pelo reclamado, na forma dos arts. 799 e 800 da Consolidação. Cabível o apêlo para o Tribunal Regional na hipótese prevista no § 2.º do citado art. 799.

Se o Juízo, que fôr considerado competente *ratione loci*, já houver proferido sentença a respeito (atentos os termos das decisões de fls. 86 e seguintes, e fls. 195-196), cumprirá, apenas, notificar as partes para a fluência do prazo para o apêlo cabível.

Dir-se-á que o Tribunal Regional já julgou a questão. Semelhante situação não afasta o imperativo da observância da lei processual, além do que aquêle Tribunal poderá modificar seu entendimento sobre a matéria, e não o fazendo, haverá o recurso para a superior instância.

Dou, provimento, nos termos acima.

Pôsto isto:

Acordam os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho dar provimento ao recurso para, cassando o acórdão recorrido, determinar que o Tribunal Regional profira novo julgamento, decidindo sobre a competência *ratione loci* dos Juizes em conflito.

Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1956. — EDGARD RIBEIRO SANCHES, Vice-Presidente no exercício da Presidência. — EDGARD OLIVEIRA LIMA, Relator.

Ciente: JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

(Publicado no Diário da Justiça de 19-10-56 — pág. 1.869 — apenso ao n.º 242).

## *Tribunal Regional do Trabalho*

RECURSO ORDINÁRIO N.º 839-56

*A substituição funcional gera direito à percepção das diferenças de salários, se não fôr meramente eventual; essas diferenças prescrevem bienalmente, mês a mês em que sejam devidas.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário interposto de decisão do M.M. Dr. Juiz de Direito da Comarca de Volta Redonda, sendo Recorrente, Companhia Siderúrgica Nacional e. Recorrido, ARGEMIRO RODRIGUES SILVA. — Relatório. — Na inicial, disse o Autor que reclamava o pagamento da quantia de Cr\$. . . 30.456,00, correspondente à diferença de salários a que fêz jus no período de 1 de fevereiro de 1953 a 23 de setembro de 1954 historiando que pelo fato de ter sido designado para substituir o Encarregado Geral do GMAR, a partir de novembro de 1952, a Ré passara a pagar-lhe a precitada diferença salarial até que esse Encarregado voltara do gozo de benefício em que se encontrava, isto é, até 31 de janeiro de 1953. Sucederia, porém, que voltando do referido benefício, o Encarregado foi, ato contínuo, designado para servir no Núcleo de Expansão da Usina, permanecendo o Autor na substituição, sem contudo ser pago da diferença de salário que vinha percebendo, o que só fôra restabelecido em 24 de setembro de 1954. Portanto, tinha direito absoluto a haver a diferença desses dezoito meses, à razão de Cr\$ 1.692,00 por mês. Contestando a Ré arguiu duas preliminares: a de prescrição da parte anterior a 13 de outubro de 1953, visto ter sido despachada

a petição pelo dr. Juiz em 13 de outubro de 1955 e a de carência de direito tendo em vista que as equiparações só valem para futuro e à data do ajuizamento da ação já estava o Autor auferindo a diferença reclamada. Depois de bem instruir o processo, admitir a prova documental e testemunhal, o eminente dr. Juiz rejeitou as preliminares argüidas, a primeira apenas em parte acolhida (prescrição da parte das diferenças de dois anos antes do ajuizamento) e condenou a Ré a pagar as demais diferenças pelos fundamentos alinhados na respeitável sentença de fls. 37-8 destes autos. Ordinária e tempestivamente recorre a Ré, insistindo nas preliminares argüidas e na absolvição completa da condenação que sofreu. Contrarrazoado o apêlo, opinou a douta Procuradoria Regional, oficiando o ilustre Procurador Doutor PAULO MOTTA, no sentido da confirmação. Voto: Não nega a Recorrente tenha pago ao Recorrido, durante a primeira parte da substituição, a diferença salarial postulada. Nega, isso sim, que tenha havido a referida substituição na responsabilidade integral do substituído. Esse argumento não vinga; caso contrário forçoso seria admitir que aquele pagamento fôra indevido. Não nega, ainda, a Recorrente que o substituído ao regressar do gozo do benefício, tenha continuado afastado do cargo de Encarregado, passando a dar sua colaboração a outro setor. Nega, porém, que o Autor tenha feito jus às diferenças pleiteadas em parte da substituição pois, a própria empresa restabeleceu o pagamento da diferença, tempos depois. Pudessem prevalecer entendimento contrário ter-se-ia de admitir que a substituição em foco, ora admite a diferença, ora não. Apega-se, ainda,



a Recorrente a uma Ordem de Serviço que regula a hipótese. Não é possível, porém, sobrepor ao texto da lei, ao direito nela reconhecido, o poder disciplinador da empresa. A prescrição, em parte, como reconheceu a respeitável e acertada sentença recorrida ocorreu: a prescrição total, não. Nenhuma, carência de direito atingiu, por outro lado, ao Autor em questão dos presentes autos. Isto pôsto, acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região.

por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso, rejeitando as preliminares argüidas.

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1956.  
— AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente. —  
*Alvaro Ferreira da Costa*, Relator.

Ciente: RANOR THALES BARBOSA DA SILVA  
ALVAO FERREIRA DA COSTA, Relator.

---

(Publicado no *Diário da Justiça* de 19-10-56 —  
pág. 1.877 — apenso ao n.º 242).

## *Tribunal de Justiça do Distrito Federal*

RECURSO DE REVISTA N.º 2.493 NO  
AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 3.364

*Legal o ato da Prefeitura que, num edital de concurso para provimento do cargo de professor do curso secundário, de ginásio, limitou a inscrição aos professores interinos — a legalidade assenta na conformidade do edital com a lei municipal que regulava o assunto, o Decreto n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, lei que não entra em choque com a vigente Constituição Federal, ao que, neste Tribunal, já se decidiu.*

*De qualquer forma, o mandado de segurança não é o meio adequado para o caso, se a matéria dada por líquida não seja ao favor da legalidade do edital, que se acosta a uma lei, será então controvertida, passível de maior indagação pelos meios contenciosos regulares.*

*Conhece-se, pois da Revista porque diverge a tese do acórdão recorrido com a dos acórdãos de fls. 38 e 41, aquele da Oitava Câmara Cível e estes da Quarta e da Sétima Câmaras. Procedência da Revista. Prevalhecimento da tese dos acórdãos recorridos, como acima se declarou. Voto vencido do Exmo. Desembargador ARTUR MARINHO.*

Relator: Sr. Desembargador XENÓCRATES CALMON DE AGUIAR.

Recorrentes: ÁLVARO PAES DE BARROS FILHO e outro.

Recorrida: MARIA TEREZA REIS CIRINO.

### ACÓRDÃO DO SEGUNDO GRUPO

Vistos, expostos, relatados e discutidos os presentes autos da Revista número 2.493, sendo recorrentes ÁLVARO PAES DE BARROS FILHO e outro e Recorrida MARIA TEREZA REIS CIRINO, os Juizes do Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, contra o voto do Exmo. Desembargador ARTUR MARINHO, acordam em

dar pela procedência da revista para que prevaleçam as teses dos acórdãos divergentes, custas na forma da lei.

O Exmo. Desembargador ARTUR MARINHO foi vencido apenas no mérito, pois também conhecia das revistas.

A maioria assim decidiu tendo em vista os elementos dos autos e ante os vários julgados inclusive do Tribunal Pleno, referentes aos pontos reconhecidos nos acórdãos divergentes.

Os recorridos pediram segurança, contra o ato do Prefeito que nomeara vários professores do curso secundário, ginásio, independentemente de concurso, assegurando-se-lhes, ainda o direito à inscrição no concurso, sem a exigência da prova do exercício segundo o Venerando acórdão certificado a fls. 29 aí se decidiu:

Acordam os Juizes da Oitava Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Distrito, em decisão da maioria, dar provimento ao recurso, para deferir a segurança. Custas ex lege. Esta Câmara tem decidido invariavelmente que o ato administrativo de que se queixam os requerentes dêste mandado de segurança, que lhes vedou inscrição no concurso para o cargo de professor do ensino secundário da Prefeitura do Distrito Federal, restrito aos interinos, não pode subsistir por contrário a lei e violador do direito que os impetrantes têm de participar do mesmo concurso uma vez que hajam satisfeito as condições gerais do mesmo concurso. E assim decidem mais uma vez porque a interinidade no cargo, obtida pelo favor do executivo não pode criar privilégios em favor de interino, que importem em desrespeito ao princípio Constitucional de igualdade de todos perante a lei, nem pode cortar o acesso ao cargo público, mediante concurso, àqueles que não gozassem da situação excepcional e privilegiada de interino. — Rio de Janeiro, sete de novembro de mil novecentos e cinquenta e dois. (Assinados) EMMANUEL DE ALMEIDA SODRÉ, presidente. — MARTINHO GARCEZ



NETO, relator. — NARCELIO QUEIROZ, vencido, pois tenha sempre entendido, em numerosos votos anteriores ser legal a restrição do concurso aos interinos, o que constitui uma exceção aberta pela própria lei que estabeleceu a Lei número nove mil novecentos e nove, de mil novecentos e quarenta e seis.

A Oitava Câmara considerou o ato da nomeação — Decreto n.º 10.594 de 1 de novembro de 1950, como contrário à lei.

Os recorrentes, professores nomeados pela Prefeitura, e atingidos, obliquamente, pela segurança concedida aos recorridos, pediram revista face aos dois acórdãos divergentes da Quarta e da Sétima Câmaras Cíveis e às fls. 38 e 41.

Realmente, há uma profunda divergência à tese de direito assentada no acórdão recorrido e a que se condensa nos acórdãos divergentes.

Tôda a controvérsia assenta em saber se a Prefeitura podia nomear os recorrentes independentemente de concurso e se podia, ainda, restringir o concurso apenas aos professores interinos. Que não podia, disse o acórdão recorrido; que podia disseram os divergentes. E a favor destes há uma torrente de julgados do Tribunal Pleno e das Câmaras, pacientemente relacionadas a fls. 7 a 9, o Relator, conferindo a indicação, teve-a como exata.

A Instrução da Prefeitura que regula o concurso, no qual serão, "ex-officio", inscritos os professores interinos, está ajustada ao art. 27 do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, decidiu a 4.ª Câmara, como consta da fotostática de fôlhas 38.

Apontou-se a lei e o inciso dela, referente ao assunto. Não há fugir desta argumentação ou fundamentação.

Argumenta-se que, face à Constituição Federal vigente, a lei seria inválida e inoperante, chocando-se com expressa e terminante disposição constitucional.

O Grupo, todavia, teve de considerar que o Egrégio Tribunal Pleno já decidira a questão controvertida, sem dar pela inconstitucionalidade da lei.

A decisão foi proferida numa apelação, em Mandado de Segurança, n.º 13.810, acórdão de 18 de janeiro de 1952, em fotocópia a fls. 73 dos presentes autos.

Argumentação que, prevalente a restrição, admitindo ao concurso só aos interinos a Constituição estará ferida. A resposta está

no corpo do acórdão aludido, e vale a transcrição:

"Acontece porém, que o aludido ato do Secretário Geral da Administração da Prefeitura, informado de inoperância jurídica, não contém ofensa alguma aos princípios constitucionais, está em perfeita harmonia. A aludida "Instrução Especial número cinco (5)", de vinte e seis (26) de agosto de mil novecentos e cinquenta (1950), foi baixada em cumprimento ao artigo vinte e três (23), do Decreto-lei Municipal número nove mil novecentos e nove (9.909), de dezessete (17) de setembro de mil novecentos e quarenta e seis (1946), que reza: "Os atuais Professores do Curso Elementar Supletivo, extranumerários e mensalistas, terão preferência para o provimento, mediante concurso de títulos, nos cargos de Professor de Curso Primário Supletivo". Ora, a Constituição Federal, em seu art. 184, registrando norma tradicional no nosso sistema, art. 73, Constituição Federal de 1891; art. 168, Constituição Federal de 1934; art. 122, § 3.º, Carta de 1937; a declarar, como corolário ao princípio de igualdade de todos perante a lei, artigo 141 da Constituição, acessíveis os cargos públicos a todos os brasileiros, impõe-lhe, porém, a exigência da observância de requisitos que deixou a cargo da lei ordinária estabelecer. No dispositivo citado emergem duas condições distintas — uma de caráter geral, — *brasileiros*; outra, especial, que se pode dizer interna, porque opera entre os *brasileiros*, — satisfação de requisitos que a lei estabelecer. — Isso vale dizer que todos os brasileiros que tenham os requisitos que a lei estabelecer poderão concorrer aos cargos públicos; ou, de outra forma, — a lei pode estabelecer requisitos especiais para o provimento dos cargos públicos. — No caso em apêço, o Decreto-lei Municipal 9.909, de dezessete (17) de setembro de 1946, em plena conformidade com o princípio constitucional seu contemporâneo, o do art. 122, da Carta de novembro de 1937, não se viu revogado pelo advento da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, mas, ao contrário disso, enquadrado dentro das bases do seu art. 184. Assim, portanto, lícito ao legislador ordinário a discriminação dos requisitos à acessibilidade dos cargos públicos aos brasileiros, como v. g. sem nem uma oposição vem secularmente ocorrendo com o provimento dos da Magistratura, dos Militares, dos Diplomatas, etc. Aqui, o artigo 23, do Decreto-lei Municipal 9.909, de 17 de setembro de 1946, estabeleceu apenas a limitação às inscrições ao concurso para o pro-



vimento efetivo de cargos iniciais de Professores de curso Primário Supletivo, aos seus atuais ocupantes interinos e extranumerários. Podia fazê-lo sem nem uma ofensa a supostos direitos de qualquer, por isso que tal restrição está evidentemente protegida como *requisito legal* de acesso ao cargo, consoante o tradicional princípio do nosso sistema constitucional”.

Conseqüentemente, o Grupo não daria pela inconstitucionalidade de uma lei, que o Tribunal Pleno enquadrara nas bases constitucionais vigentes.

Na linguagem do dia, essa questão estava “superada”.

Argumenta-se, também, que a Constituição de 1946 expressamente, noutro dispositivo não examinado pelo Tribunal Pleno, exige o concurso de títulos e provas, assegurando a vitaliciedade aos professores do ensino secundário e superior.

A argumentação desprocede em face da ponderação de que o texto constitucional, alude aos catedráticos, aos que exercem a cátedra e, quanto ao ensino secundário oficial, o que não é o caso de simples professores sem cátedra (Parecer Eduardo Espínola, fôlhas 122; Parecer Francisco Campos, fôlhas 134).

Pelo exposto, pela própria Prefeitura, fôlhas 143 a 151, não quis esta infringir a Lei Maior, senão atender a uma situação que já se consolidara com o tempo decorrido.

O cargo de professor, no caso não é de catedrático do ensino secundário oficial (ou federal) e enquadra-se, ante a legislação municipal invocada, como cargo isolado, podendo ser feito livremente o provimento.

Estas razões, acima expostas, que levaram o Segundo Grupo de Câmaras Cíveis a, por maioria, cassar o acórdão recorrido e, com êle a segurança deferida, para que prevaleçam as teses dos acórdãos divergentes.

O Exmo. Desembargador Revisor, ao proferir o seu voto, fez um brilhante exame da matéria, do ponto de vista constitucional, concluindo por apoiar o acórdão recorrido.

Sala das Sessões do Segundo Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Rio de Janeiro, 9 de julho de 1954. — MEM DE VASCONCELOS REIS, Presidente com voto. — XENÓCRATES CALMON DE AGUIAR, Relator. — ARTUR MARRINHO, vencido no mérito.

Já me tenho ocupado detidamente do assunto objeto de decisão no presente recurso de revista. No caso destes autos expus longamente porque assim, em mesa, lamentando divergir de meus ilustres colegas. E cada vez que versei aquêlê assunto sempre procurei fortalecer, mais e mais, o ponto de vista em que me colocava e aqui coloquei, v. g. o que consta destes próprios autos (fôlhas 50v. e segs.), dando notícia do que produzi perante a egrégia 2.<sup>a</sup> Câmara Cível. A mesma orientação quando julguei, perante êste próprio Grupo o recurso de revista número 2.077 no 5 de maio findo.

Aliás, meu voto vencido naquele último caso, agora, está divulgado na *Rev. de Direito Administrativo*, vol. 39, janeiro-março de 1955, fls. 85-86 (Divulgação posterior à data dêste acórdão; aludo-a porque só hoje, 4-8-55, me apresentam êstes autos para lançar êste voto vencido).

*Data venia* de meus eminentes colegas, que pensam em contrário a meu modo de ver, nunca me conformaria com o que reputo inconstitucionalidade evidente. Considere-se o publicado naquela *Rev. do Dir. Adm.* como resumo do que penso sobre a matéria.

Ciente. Rio, 16-8-55. — FERNANDO MAXIMILIANO.

Registrado em 21 de março de 1956.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 18-10-56 — pág. 1.867 — apenso ao n.º 241).



## *O Conselho de Terras da União (C. T. U.)*

JAIR TOVAR

O Conselho de Terras da União (C.T.U.), "órgão coletivo de julgamento e deliberação, na esfera administrativa", conforme se declara no ato de sua instituição, comemorou, no dia 30 de novembro de 1956, o decênio da instalação dos seus trabalhos, de acôrdo com as atribuições que lhe foram reconhecidas na lei.

Criado por força do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, vem êle realizando sua missão com regularidade impressionante e digna, mesmo desde quando seus Membros nada percebiam pelo comparecimento às respectivas sessões, isso porque inexistia a disposição categórica do artigo 4.º do vigente Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.

A estatística daqueles trabalhos e a eficiência que ressalta dêles compõem imperiosamente ao abono dos adjetivos, com os quais pode ser caracterizada sua diuturna regularidade.

Processos que se eternizavam à espera de julgamento no âmbito administrativo, envolvendo questões de terras, em relação às quais havia interesse imediato ou mediato da União, nêle afinal obtiveram solução adequada, sem que, até a presente data, lhe adviesse qualquer pronunciamento judiciário corretivo, não obstante o comum e notório acirramento de ânimos, despertado pelas pendências vinculadas ao domínio e outros direitos reais.

O citado Decreto-lei n.º 9.760, criador do C.T.U., foi assim, indubitavelmente, oportuna realização do nosso sistema legislativo atinente à administração pública; e nunca será demais louvá-lo e encarecê-lo, mesmo que se lhe encontrem quaisquer senões ou deficiências a corrigir, na técnica ou no conteúdo.

Preencheu sensível lacuna, que dificultava de modo especial o Serviço do Patrimônio da União, pois a legislação brasileira respectiva ressentia-se de unidade de orientação em atenção com as suas atribuições, apresentando falhas sobremaneira perturbadoras e prejudiciais ao desempenho delas.

Tal legislação se constituía de um pandemônio de leis esparsas, não raro desajustadas entre si e por vêzes incoerentes ou contraditórias, tôdas quase sempre nascidas para decisões de emergência, em face de casos concretos ocorridos.

Nesse campo do Direito Administrativo, tinham ainda certo acatamento primacial as avelhantadas regras consubstanciadas na Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, as quais dispunham sobre as terras devolutas, o que lhes determinava aplicação ancilosa, isso porque, desde a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, haviam tais terras passado, em sua maioria, a constituir bens patrimoniais dos Estados.

Tentativas foram feitas, sem que lograssem êxito, para que cessasse essa anomalia de nossa vida administrativa, notadamente com o Decreto legislativo n.º 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912, por força do qual se deveria rever, regulamentando, a antiga legislação imperial e a da incipiente era republicana.

Todavia, o regulamento baixado para esse fim pelo Poder Executivo, em virtude da autorização legislativa, e que fora aprovado pelo Decreto número 10.105, de 5 de março de 1913, modificado pouco depois, a 7 de julho, pelo Decreto n.º 10.320, teve sua execução suspensa pelo Decreto n.º 11.485, de 10 de fevereiro de 1915, até que se votasse a lei específica relativa ao regime das terras da União.

Assim permanecia em 1946 essa expectativa da lei, quando, no governo democrático e salutar do Presidente DUTRA, seu então Ministro da Fazenda — o eminente e saudoso patricio GASTÃO VIDIGAL — a par dos graves males decorrentes dessa situação, houve por bem determinar a elaboração de um projeto de consolidação de toda a matéria reguladora das relações jurídicas dos bens imóveis da União, de modo a lhes possibilitar a conveniente administração e resguardar a defesa, propiciando, concomitantemente, maior respeito à propriedade e quaisquer outros direitos, que com eles fôssem relacionados ou confinantes.

Com isso atendia fundamentada exposição, que lhe fora feita pelo seu Diretor do Serviço do Patrimônio da União — FRANCISCO BEHRENSDORF JÚNIOR.

Constituída a comissão para aquêle fim, sob a presidência desse Diretor, que veio a ser o primeiro Presidente do Conselho, e da qual participaram os juristas TOGO DE ALBUQUERQUE e AGRIPINO VEADO e os engenheiros ADEMAR BARBOSA DE ALMEIDA PORTUGAL e MURILO AMORIM CASTELO BRANCO — também diretores de Divisões do Serviço do Patrimônio da União; e ainda mais, do ilustre advogado e jurista MESSIAS JUNQUEIRA, Procurador do Patrimônio Imobiliário e Cadastro do Estado de São Paulo — esse último designado por aquêle Ministro da Fazenda — foi o projeto elaborado, cabendo ao último prolator especialmente a parte relativa à discriminação, legislação e justificação das terras devolutas, com a colaboração dos demais integrantes da Comissão, os quais se ocuparam, de modo mais solícito, dos dispositivos referentes à identificação, utilização e alienação dos bens imóveis da União.

Uma vez apresentado ao Sr. Ministro da Fazenda, esse o encaminhou ao Sr. Ministro da Justiça, que, por seu turno, incumbiu o Procurador-Geral da República — o consagrado e douto jurista TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — de estudá-lo e apresentar as sugestões julgadas convenientes.



Isso feito e refundido com as emendas suscitadas, foi o projeto — depois de submetido à apreciação e aprovação do Sr. Presidente da República com a Exposição de Motivos n.º 1.613 do Ministério da Fazenda — convertido no Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, onde se encontra, no artigo 186, o seguinte dispositivo: “Fica criado, no Ministério da Fazenda, o Conselho de Terras da União (C.T.U.), órgão coletivo de julgamento e deliberação, na esfera administrativa, de questões concernentes a direitos de propriedade ou posse de imóveis entre a União e terceiros, e de consulta do Ministro da Fazenda.

Além desse artigo, todo o Título V do diploma legal é composto de disposições visando à constituição, atribuições e funcionamento do Conselho.

Nas pinceladas largas de rápida sinopse histórica, aí estão as circunstâncias e fato determinantes de sua primeira reunião, em 30 de novembro de 1946, no Gabinete do Diretor do Serviço do Patrimônio da União.

Os primeiros Conselheiros nomeados para a integração do órgão recém-criado foram os seguintes: FRANCISCO BEHRENSDOR JÚNIOR, FERNANDO MARTINS PEREIRA E SOUZA (pela Federação Brasileira de Engenheiros), DULPHE PINHEIRO MACHADO (pela Federação das Associações de Proprietários de Imóveis do Brasil), ADEMAR BARBOSA DE ALMEIDA PORTUGAL, PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS e quem subscreve esta resenha (pela Ordem dos Advogados do Brasil), tendo como suplentes, respectivamente, MURILO AMORIM CASTELO BRANCO, LINO COLONA DOS SANTO, OSCAR BASTIAN PINTO, JOSÉ BONIFÁCIO GONÇALVES DE ANDRADE, BOANERGES NETO RIBEIRO e WASHINGTON DE ALMEIDA.

De então por diante, vem o Conselho realizando, com a regularidade já denunciada, sua tarefa legal objetivada naquele artigo e projetada sobre a execução de comandos legais anteriores e posteriores, sendo de assinalar, entre eles, os condensados no Decreto-lei n.º 893, de 26 de novembro de 1938, cujo principal escopo reside no esclarecimento, fixação e consolidação de direitos relativos a glebas de terras da Fazenda Nacional de Santa Cruz.

---

Os intuitos do legislador, expressos nesse decreto-lei conquanto vazados em algumas disposições falhas e imprecisas e noutras ao arrepio da nossa tradição jurídica, mas em harmonia com a época em que tiveram vigência — respondiam a imperativos sociológicos ao alcance dos mais inexpertos ou desavisados.

A propriedade é, sem dúvida alguma, pedra angular na civilização dos povos evoluídos; a sua fixação representa, entre as nações cultas do ocidente, sinal de equilíbrio dos homens em sociedade, correspondendo sua individualização a estágio final de um processo histórico de acrisolamento.

Se no pórtico do Gênesis se diz que “no princípio era o nada”, poder-se-ia parafrasear, com vistas à instituição da propriedade, que “no princípio a terra era de ninguém”.

Alhures já se afirmou que a apropriação da terra constitui a maior conquista das faculdades de abstração do homem.



Como é sabido, essa apropriação passou do coletivismo agrário das tribos, à proporção que de nômades se tornavam sedentárias — na forma das lições de SUMMER MAINE, sobre os povos da Índia, e MOMMSEN, no tocante aos antecessores de Roma — ao regime dos sorteios periódicos das propriedades comunais, depois de divididas em lotes para repartição entre as famílias integrantes do conjunto social, a fim de serem por estas amanhadas as respectivas terras.

Dêse tratamento, que se observava em relação à propriedade, como vinculada à aldeia, à comuna ou ao ajuntamento humano, que lhes equivalesse, saiu o presente regime alodial de fundo individualista e que melhor caracteriza a instituição em si.

Dos clãs primitivos para as famílias; das famílias para os indivíduos: eis a escala, em complexidade decrescente, a que se subordinou êsse instituto, baseado na apropriação e no entanto já definido, paradoxalmente, como expressão concreta do instinto da liberdade.

Essa apropriação, que de coletiva se tornou individual, realizando, como tem sido salientado, o portentoso fenômeno de nos transformar de escravos da gleba, na ordem física, em senhores da terra, na ordem social, vem obedecendo, historicamente, aos processos mais antagônicos, desde os arrebatamentos da conquista à simples modalidade fideijussória da *stipula*, como sêlo simbólico de “palha”, que deu étimo para as “estipulações” dos nossos dias.

Conta OLIVEIRA MARTINS que, entre pastores e pescadores, o lançamento das rêdes daqueles e dos cajados dêstes delimitava a respectiva propriedade, como hoje o tiro de canhão delimita os mares territoriais, na órbita internacional.

Quando a terra era de ninguém na Islândia, os nórdicos apoderavam-se de toda aquela extensão, que podiam percorrer em um dia, das seis horas da manhã às seis da tarde.

As ficções, dêse e de outros gêneros, passaram a substituir os atos de exercício objetivo e um sem-número de símbolos veio caracterizar e apropriação, diversa e sucessivamente, no tempo e no espaço.

Que de mais surpreendente, sem embargo de grotesco, neste particular, à luz da história, que a comédia do espadachim Balboa, penetrando no Pacífico até os joelhos e afirmando com isso apropriar-se dos seus mares e de suas terras para os domínios de Castela e para seus reis, através de implantar, nas areias litorâneas do Panamá, a cruz de sua religião?

Não havia aí senão mais do que caracterizada, por outra forma, aquela *pedes positio* dos glosadores romanistas, de que se originou, segundo corrente doutrinária, o sibilino instituto jurídico da posse, em princípio baseado no fato da ocupação.

Precisamente, a posse e a ocupação, na falta de outros elementos mais ponderosos em que elas se incluam ou se manifestem, constituem os fundamentos, que têm norteado o C.T.U., em última análise, na obediência dos



ditames dêsse referido Decreto-lei n.º 893, de 1938, e dos demais de objetivos idênticos, baixados pelo poder Executivo com função legislativa, em face dos quais se vem operando sua atuação legal deliberativa.

Bem poder-se-á, por isso mesmo, aferir a delicadeza de suas atribuições, cumpridas com a colaboração preciosa do Serviço do Patrimônio da União e dos honestos subsídios, que procediam da Divisão de Terras e Colonização, do Ministério da Agricultura, e hoje lhe vêm do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (I.N.I.C.).

Ante a evidência daqueles elementos precípuos e mediante a satisfação de certos requisitos legais, a União se despoja dos seus latifúndios, através da sua competência deliberativa, subdividindo-os em glebas, para melhor aproveitamento e sujeitando-os ao regime da propriedade individuada.

Assim fazendo, realiza o processo de vinculação da terra ao homem, por força da qual ela se fecunda com a exploração e a utilização do solo e se derrama, compensadoramente, nas dádivas dos seus produtos, nas flores e nos frutos, que se refletem nas manifestações difusas do progresso e do equilíbrio, na ordem social.

A prerrogativa legal da execução dêsse cometimento teve-a o Conselho de Terras da União, que, apesar de nascido sobre o signo de intolerável carta constitucional, onde se refugara a instituição dos Conselhos preconizados pela Constituição Federal de 1934, não obstante obteve, pela lei, atribuições e dignidades enobrecedoras de sua alta consideração de Tribunal administrativamente irrecorrível.

Além dessa missão deliberativa, tem o Conselho a de órgão de consulta do Ministro da Fazenda, no que pertine aos assuntos referentes às terras da União.

Seus Membros, em número de seis, são nomeados pelo Presidente da República para terem exercício no período de três anos, sendo aquele número renovado, anualmente, no terço, ou, esporadicamente, no caso de perda de mandato — a critério do Conselho — em face de faltas a quatro sessões consecutivas, sem causa justificada.

Cada um dêsses Membros tem um Suplente, nomeado de igual forma e por igual tempo, para lhes suprir os impedimentos temporários.

Por força da lei, as nomeações deverão recair, tanto em relação aos Membros efetivos como em relação aos Suplentes, em três servidores da União, dois deles engenheiros e um bacharel em direito; e as restantes sobre um nome escolhido em cada uma das listas tríplexes enviadas ao Ministro da Fazenda, para esse fim, pela Ordem dos Advogados do Brasil, pela Federação Brasileira de Engenheiros e pela Federação das Associações dos Proprietários de Imóveis no Brasil; ou, na falta dessas entidades, por entidades congêneres, que as venham substituir.

A Fazenda Nacional é representada junto ao Conselho por um servidor da União, tendo sido o primeiro nomeado para essa função o jurista AGRIPINO VEADO.



Assim como o representante da Fazenda, podem intervir no processamento e julgamento dos feitos, que transitam no Conselho, os interessados ou seus procuradores legalmente habilitados.

O funcionamento do Conselho só é possível mediante a presença, às sessões, da maioria dos seus Membros efetivos ou substituídos pelos Suplentes, sendo que nos recursos o *quorum* não poderá ser inferior ao que proferiu a decisão recorrida.

As sessões deverão atingir, mensalmente, o número máximo de oito, por força de disposição legal, de modo que são realizadas, na forma do seu regimento interno, duas reuniões ordinárias por semana, sem embargo das extraordinárias, que vêm sendo efetuadas uma vez em cada semana, para efeito de mais rápida solução dos processos em pauta para julgamento.

A execução dos serviços administrativos está confiada a uma Secretaria, chefiada por servidor público designado, na forma da lei, pelo Diretor-Geral da Fazenda Nacional.

Um Regimento Interno, votado pelo próprio Conselho, de acordo com o artigo 194 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, orienta-lhe o funcionamento, bem como aqueles serviços, tendo sido aprovado pela Resolução n.º 1, de 2 de janeiro de 1947, publicada no *Diário Oficial* de 9 de janeiro e reproduzida a 23 de março, do mesmo ano, e alterada, posteriormente, pela Resolução n.º 9, de 25 de agosto de 1952, publicada no *Diário Oficial* de 11 de novembro desse ano.

Subordinam-se suas disposições aos seguintes Títulos: das finalidades, da competência, das sessões, das decisões, das atribuições, disposições finais.

No atinente às atribuições, foram elas reguladas em relação ao seu Presidente, ao Vice-Presidente, aos Conselheiros, ao Representante da Fazenda, à Secretaria, ao Secretário e aos seus Servidores.

De acordo com o que preceitua o art. 33 desse Regimento, o C.T.U. vem publicando a *Revista do Conselho de Terras da União*, em que são "insetos os seus Acórdãos, Resolução e Decisões, a legislação de seu imediato interesse, comentários e outros trabalhos técnicos elaborados por seus Membros, pelo Representante da Fazenda ou por pessoas estranhas, de reconhecido mérito".

---

São êstes, em linhas gerais, os aspectos objetivos e subjetivos, que impressionam o estudioso da criação e do funcionamento do Conselho de Terras da União, resenhados neste trabalho, sem outra pretensão que a de prestar homenagem a essa instituição, onde atuamos por efeito de reconduções sucessivas, desde há dez anos decorridos, e onde nos temos sentido sempre muito à vontade, em clima de ordem, de estudo e de respeito ao Direito e à Justiça.



## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

*Recebemos e agradecemos*

- Aspectos Jurídicos dos Financiamentos Industriais* — do Banco do Nordeste do Brasil — Agosto de 1956 — Fortaleza — Estado do Ceará.
- O Banco do Nordeste do Brasil e o Desenvolvimento Econômico da Região* — Palestra do Presidente do Banco, Dr. Raul Barbosa, por ocasião do encontro dos Bispos do Nordeste, em Campina Grande — Maio de 1956 — Paraíba — Brasil.
- Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais* — Vol. n.º 4 — Ministério da Educação e Cultura — Recife — Estado de Pernambuco — 1955, Brasil.
- Boletim da Universidade do Brasil* — Órgão Oficial da Universidade — Ano IX — N.º 1 — 4 de janeiro de 1957 — Rio de Janeiro.
- Conjuntura Econômica* — do Instituto Brasileiro de Economia (F.G.V.) — Ano X — N.º 5 — Maio de 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Cimento Portland* — Revista del Instituto del cemento portland argentino — N.º 40 — Marzo-Abril de 1956 — Buenos Aires — Argentina.
- Economic Leaflets* — Publicado mensalmente pelo Bureau of Economic and Business Research, College of Business Administration, University of Florida, Gainesville — Vol. XV — N.º 12 — december, 1956 — Florida — United States of America.
- Idort* — Revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabalho, comité nacional brasileiro, filiado ao Comité Internacional de l'Organisation Scientifique (CIOS) — N.º 295-96 — Ano XXV — São Paulo — Brasil.
- El Libertador* — Organo de la Sociedad Bolivariana del Ecuador — Tomo XV — N.º 115 — Diciembre 17 de 1956 — Quito — Ecuador.
- Movimento Bancário do Brasil* — do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, em combinação com o Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. — Junho, 1955-56 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano X — N.º 506 — 12-1-57 — Palácio da Foz — Lisboa — Portugal.
- Idem* — Ano X — N.º 512 — 23 de fevereiro de 1957.
- Paraná Econômico* — Ano IV — Número 46 — Janeiro de 1957 — Paraná — Brasil.
- Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul* — fundada pelos Irmãos Maristas em Pôrto Alegre — Anuário de 1955-56 — Estado do Rio Grande do Sul — Brasil.
- Problemas de Crédito Rural* — Palestra do Presidente do Banco do Nordeste do Brasil, Dr. Raul Barbosa, pronunciada na Semana Ruralista de Teresina, em agosto de 1956 — publicação n.º 41 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. — Fortaleza — Ceará — Brasil.

*Realidade Econômica e Planejamento do Nordeste* — Discurso do Diretor Financeiro do B.N.B., Dr. ALUÍZIO AFFONSO CAMPOS, pronunciado no encontro dos Bispos do Nordeste, em Campina Grande — Maio de 1956 — Banco do Nordeste do Brasil S.A. — Publicação n.º 39 — Setembro de 1956 — Fortaleza — Ceará — Brasil.

*Revista do Conselho Nacional de Economia* — Ano V — Julho/Agosto de 1956 — N.º 40.

*Revista Del Foro* — Año XLIII — Mayo-Agosto, 1956 — N.º 2 — Órgano del Colegio de abogados de Lima — Peru.

*Revista del Instituto de Derecho Comparado* — N.º 6/7 — Enero-diciembre 1956 — Barcelona — Espanha.

*Revista do I.R.B.* — Publicação do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XVII — N.º 101 — Fevereiro de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

*Revista do Trabalho* — Ano XXV — Volume XXV — Janeiro de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

*Separata do Relatório e Balanço Geral do Exercício de 1955 do IPASE* — Serviço de Publicidade — Volume 14 do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado — Rio de Janeiro — Brasil.



## COLABORAM NESTE NÚMERO

AMILCAR DE ARAUJO FALCÃO — Assistente Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, desde 1953, por concurso. Professor de Direito Tributário e de Noções de Direito e Técnica Legislativa dos Cursos de Administração do D.A.S.P., desde 1954, e de Direito Administrativo, desde 1955. Presidente da Comissão Interministerial, criada para apreciar a situação de empresas concessionárias do serviço público.

DON BURROWS — "Comptroller" do Ministério da Aeronáutica, dos Estados Unidos da América do Norte. A tradução do seu trabalho foi feita por GEORGES D. LANDAU, atualmente na Holanda, em gozo de uma bolsa de estudos, e revista na Redação da *Revista do Serviço Público*, a fim de melhor ajustá-la à nomenclatura orçamentária brasileira.

MARIA ANTONIETA NOGUEIRA RIBEIRO — Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela F.N.D. da U.B.; Oficial Administrativo do Ministério da Fazenda por concurso; ex-Técnico de Pessoal interino, do D.A.S.P.

GERALDO DE MENEZES CORTES — Coronel do Exército. Curso de Estado Maior do Exército e da Escola Superior de Guerra; membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra. Ex-Diretor do Serviço do Trânsito (D.F.S.P.), do Distrito Federal, onde teve ocasião de realizar reformas duradouras e de longo alcance que o tornaram credor da gratidão de todos os habitantes do Rio de Janeiro. Ex-chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, do M.J.N.I. Atualmente, acha-se à frente da Circunscrição de Recrutamento do M.G. em Aracaju, Sergipe.

ANTÔNIO DELORENZO NETO — Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais; Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios;

Professor de Legislação Municipal, da Escola de Sociologia e Política, de São Paulo (1952) ex-Prefeito Municipal de Guaraniésia (1946-1951); especializou-se em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal, na Universidade de Paris (1948-1949); Membro de Delegações Brasileiras a Congressos Estrangeiros.

ADERSON DUTRA — Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Amazonas; Oficial Administrativo do Ministério da Fazenda, exercendo as funções de Procurador Fiscal no Estado do Amazonas. Concorre presentemente à Cátedra de Direito Administrativo da Faculdade de Direito do Amazonas.

ANTÔNIO C. CORTÊS — Advogado Colombiano. Curso de Ciências Econômicas. Especialista em Direito Administrativo. Autor da obra *Derecho Municipal Colombiano*. Ex-Secretário de Obras Públicas (1952-1953) do Governo Colombiano. Atualmente radicado no Brasil.

ARY SEIXAS — Oficial-administrativo do Q. P. do D.A.S.P., por concurso; ex-chefe do Serviço de Racionalização Administrativa (atualmente Serviço de Organização e Métodos) da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Exerce presentemente as funções de Redator da *Revista do Serviço Público*. Tem feito outras introduções, anteriormente publicadas na seção Documentário, as quais se recomendam pela pesquisa paciente e escrupulosa dos problemas administrativos.

JAIR TOVAR — Procurador Adjunto da Fazenda Pública; Ex-Deputado Federal do Estado do Espírito Santo; ex-Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura; Ex-Diretor Geral do D. A. S. P. (1954-1955).

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL  
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1957



REVISTA  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO  
ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de Dezembro de 1939)

Diretor - AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

*Redação e Administração*

TELEFONES: Redação .....	{ 42-7937		
	{ 22-9961	Ramal	515
Administração ...	22-9961	»	527
Expedição .....	{ 42-7141		
	{ 22-9961	»	555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

E x p e d i e n t e

Assinatura anual .....	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 200,00
Número avulso .....	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.



# TABELA DE CÁLCULO

## VENCIMENTO OU SALÁRIO

REFERÊNCIA PADRÃO	CR \$	MÊS DE 31		MÊS DE 30		MÊS DE 29		MÊS DE 28	
		1 dia	1/3	1 dia	1/3	1 dia	1/3	1 dia	1/3
17 - A	3.800,00	122,58	40,86	126,66	42,22	131,03	43,67	135,71	45,23
18 - B	4.800,00	154,83	51,61	160,00	53,33	165,51	55,17	171,42	57,14
19 - C	5.200,00	167,74	55,91	173,33	57,77	179,31	59,77	185,71	61,90
20 - D	6.000,00	193,54	64,51	200,00	66,66	206,89	68,96	214,28	71,42
21 - E	6.500,00	209,67	69,89	216,66	72,22	224,13	74,71	232,14	77,38
22 - F	7.000,00	225,80	75,26	233,33	77,77	241,37	80,45	250,00	83,33
23 - G	7.500,00	241,93	80,64	250,00	83,33	258,62	86,20	267,85	89,28
24 - H	8.300,00	267,24	89,24	276,66	92,22	286,20	95,40	296,42	98,80
25 - I	9.100,00	293,54	97,84	303,33	101,11	313,59	104,59	325,00	108,33
26 - J	10.000,00	322,58	107,52	333,33	111,11	344,82	114,94	357,14	119,04
27 - K	11.500,00	370,96	123,65	383,33	127,77	396,55	132,18	410,71	136,90
28 - L	13.000,00	419,35	139,78	433,33	144,44	448,27	149,42	464,28	154,76
29 - M	14.500,00	467,74	155,91	483,33	161,11	500,00	166,66	517,85	172,61
30 - N	15.500,00	500,00	166,66	516,66	172,22	534,48	178,16	553,57	184,52
31 - O	17.000,00	548,38	182,79	566,66	188,88	586,20	195,40	607,14	202,38
CC - 1	30.000,00	967,74	-	1.000,00	-	1.034,48	-	1.071,42	-
CC - 2	27.000,00	870,96	-	900,00	-	931,03	-	964,28	-
CC - 3	25.000,00	806,43	-	833,33	-	862,06	-	892,85	-
CC - 4	24.000,00	774,19	-	800,00	-	827,58	-	857,14	-
CC - 5	23.000,00	741,93	-	766,66	-	793,10	-	821,42	-
CC - 6	22.000,00	709,67	-	733,33	-	758,62	-	785,71	-
CC - 7	20.000,00	643,16	-	666,66	-	689,65	-	714,28	-

## GRATIFICAÇÃO ADICIONAL

CR \$	15 %	25 %	1 dia (mês de 31)		1 dia (mês de 30)		1 dia (mês de 29)		1 dia (mês de 28)	
			15%	25%	15%	25%	15%	25%	15%	25%
3.800,00	570,00	950,00	18,38	30,64	19,00	31,66	19,65	32,75	20,35	33,93
4.800,00	720,00	1.200,00	23,22	38,70	24,00	40,00	24,82	41,37	25,71	42,85
5.200,00	780,00	1.300,00	25,16	41,93	26,00	43,33	26,89	44,82	27,85	46,42
6.000,00	900,00	1.500,00	29,03	48,38	30,00	50,00	31,03	51,72	32,14	53,57
6.500,00	975,00	1.625,00	31,45	52,41	32,50	54,16	33,62	56,05	34,82	58,03
7.000,00	1.050,00	1.750,00	33,87	56,45	35,00	58,33	36,20	60,34	37,50	62,50
7.500,00	1.125,00	1.875,00	36,29	60,48	37,50	62,50	38,79	64,65	40,17	66,96
8.300,00	1.245,00	2.075,00	40,16	66,93	41,50	69,16	42,93	71,55	44,46	74,10
9.100,00	1.365,00	2.275,00	44,03	73,38	45,50	75,83	47,06	78,44	48,75	81,25
10.000,00	1.500,00	2.500,00	48,38	80,64	50,00	83,33	51,72	86,20	53,57	89,28
11.500,00	1.725,00	2.875,00	55,64	92,74	57,50	95,83	59,48	99,13	61,60	102,67
13.000,00	1.950,00	3.250,00	62,90	104,83	65,00	108,33	67,24	112,05	69,64	116,07
14.500,00	2.175,00	3.625,00	70,16	116,93	72,50	120,83	75,00	125,00	77,67	129,46
15.500,00	2.325,00	3.875,00	75,00	125,00	77,50	129,16	80,17	133,62	83,03	138,39
17.000,00	2.550,00	4.250,00	82,25	137,00	85,00	141,66	87,93	146,55	91,07	151,78
30.000,00	4.500,00	7.500,00	145,16	241,93	150,00	250,00	155,17	258,62	160,71	267,85
27.000,00	4.050,00	6.750,00	130,64	217,74	135,00	225,00	139,65	232,75	144,64	241,07
25.000,00	3.750,00	6.250,00	120,96	201,61	125,00	208,33	129,31	215,51	133,92	223,21
24.000,00	3.600,00	6.000,00	116,12	193,54	120,00	200,00	124,13	201,89	128,57	214,28
23.000,00	3.450,00	5.750,00	111,29	185,48	115,00	191,66	118,96	198,27	123,21	205,35
22.000,00	3.300,00	5.500,00	106,45	177,41	110,00	183,33	113,79	189,65	117,85	196,42
20.000,00	3.000,00	5.000,00	96,77	161,29	100,00	166,66	103,44	172,41	107,14	178,57

## FUNÇÃO GRATIFICADA

SÍMBOLO	CR \$	MÊS - 31 1 dia	MÊS - 30 1 dia	MÊS - 29 1 dia	MÊS - 28 1 dia
FG - 1	6.000,00	193,54	200,00	206,89	214,28
FG - 2	5.000,00	161,29	166,66	172,41	178,57
FG - 3	4.000,00	129,03	133,33	137,93	142,85
FG - 4	3.000,00	96,77	100,00	103,44	107,14
FG - 5	1.500,00	48,38	50,00	51,72	53,57
FG - 6	1.200,00	38,70	40,00	41,37	42,85
FG - 7	1.000,00	32,25	33,33	34,48	35,71
FG - 8	800,00	25,80	26,66	27,58	28,57

Colaboração da S.P. do S.A. do D.A.S.C.